

УДК 327(73):339.194(575.2)

**ИНИЦИАТИВА ПО БЕЗОПАСНОСТИ
КОНТЕЙНЕРНЫХ ПЕРЕВОЗОК США И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ
В СРЕДНЕЙ АЗИИ НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Б.Т. Какчекеев

Рассматриваются вопросы практической реализации элементов глобальной политики безопасности США на примере контейнерных перевозок, в частности, в Кыргызской Республике. Рассмотрено отражение Инициативы безопасности контейнерных перевозок США в Центральной Азии, проводимой через ряд спонсируемых международных организаций на примере Кыргызской Республики. Следует отметить, что вопросы безопасности грузовых транспортных перевозок в целом и контейнерных в частности имеют важное значение для всех стран. В современной реализации в первую очередь эти вопросы относятся к вопросам национальной безопасности США. Продвигаются и спонсируются США посредством реализации через частные подрядные компании, а также международные организации, реализующие эти интересы. Данные вопросы не получили должного освещения в политической науке, и статья восполняет существующий пробел.

Ключевые слова: США; Центральная Азия; безопасность контейнерных перевозок; УНП ООН; Кыргызская Республика; Всемирная Таможенная Организация.

**АКШНЫН КОНТЕЙНЕР АРКЫЛУУ ТАШУУНУН
КООПСУЗДУГУ БОЮНЧА ДЕМИЛГЕСИНИН ОРТО АЗИЯДАГЫ
КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МИСАЛЫНДА ЧАГЫЛДЫРЫЛЫШЫ**

Б.Т. Какчекеев

Макалада контейнердик жүк ташуунун мисалында, Кыргыз Республикасында АКШнын глобалдык коопсуздук саясатынын элементтерин практикалык ишке ашыруу маселелери каралат. Эмгекте Кыргыз Республикасынын мисалында бир катар демөөрчүлүк кылган эл аралык уюмдар аркылуу ишке ашырылып жаткан АКШнын Борбордук Азиядагы Контейнердик коопсуздук демилгесинин чагылдырылышы каралат. Белгилей кетүү керек, жалпысынан жүк ташуу жана анын ичинде контейнердик транспорттун коопсуздук маселелери бардык өлкөлөр үчүн маанилүү. Заманбап ишке ашырууда бул маселелер биринчи кезекте АКШнын улуттук коопсуздук маселелерине байланыштуу. Бул кызыкчылыктарды көздөгөн жеке подряддык компаниялар жана эл аралык уюмдар аркылуу Америка Кошмо Штаттары тарабынан илгерилетилген жана каржыланган. Бул маселелер саясат таануу илиминде талаптагыдай чагылдырылган эмес жана макала орун алган боштукту толтурууда.

Түйүндүү сөздөр: АКШ; Борбордук Азия; контейнер ташуу коопсуздугу; БУУнун Баңги заттар жана кылмыштуулук боюнча башкармалыгы; Кыргыз Республикасы; Дүйнөлүк бажы уюму.

**REFLECTION OF THE US CONTAINER SAFETY INITIATIVE'S
IN CENTRAL ASIA ON THE EXAMPLE OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

B. T. Kakchekeev

This article is devoted to the issues of practical implementation of elements of the U.S. global security policy on the example of international container shipping, in particular in the Kyrgyz Republic. The article discusses the reflection of the US Container Security Initiative in Central Asia, carried out through a number of sponsored international organizations on the example of the Kyrgyz Republic. It should be noted that the security related issues of freight transport in general and container transportation in particular are important for all countries, in the modern implementation, first of all, these issues relate to the issues of U.S. national security. It is promoted and sponsored by the United States through private contracting companies and international organizations that pursue these interests. These issues have not received proper coverage in political science, and the article fills the existing gap.

Keywords: U.S.A.; Central Asia; container safety; UNODC; Kyrgyz Republic; World Customs Organization.

Введение. Программа контроля контейнеров (ССР) Всемирной таможенной организации (ВТО) и УНП ООН, запущенная в 2003 году, была разработана с целью оказания помощи правительствам в создании устойчивых правоохранительных структур в отдельных морских портах для сведения к минимуму риска использования морских контейнеров для незаконного оборота наркотиков транснациональной организованной преступностью и другими акторами черного рынка [1].

Основная цель этой инициативы – предотвращение незаконных товаров/транзита [1]. Ключевые элементы программных компонентов были направлены на облегчение торговли путем логической, последовательной, быстрой и эффективной проверки/контроля транзитных товаров. Позже транзит включил в себя все виды транспортировки наземным/морским транспортом, включая железнодорожный, автомобильный, а также такие методы, как прямые перевозки, перевалка и т. д.

Данная программа является продолжением национальной политики США по обеспечению национальной безопасности и продвижению безопасной торговли.

Происхождение программы. Программа по контролю контейнеров, запущенная во всем мире в 2003 г., в качестве второстепенного приоритета достигла региона Центральной Азии лишь в 2008 г. К тому времени государства региона имели разный уровень развития таможенных процедур по экспорту, импорту и транзиту товаров.

Идея наличия надежного и последовательного уровня контроля с точки зрения предотвращения незаконных и недокументированных товаров не нова – это было на повестке дня Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ, позже ВТО), Международной морской и других организаций. И только трагические события 11 сентября инициировали глобальную инициативу под руководством и при спонсорской поддержке правительства США. Изначально, в 2002 г. эта инициатива была направлена только на национальную повестку дня США. Это означало, что все морские грузы, прибывающие в США, должны были пройти предварительную проверку в порту отправления и пунктах

транзита, если это необходимо. Правительство США через Министерство внутренней безопасности США (USDHS) проделало значительный объем работы и вложило федеральное финансирование в создание системы контроля, которая будет меньше зависеть от служащих (отдельных лиц) и принесет меньше “вреда” торговле. По словам комиссара У. Ральфа Башама, первоначальный план заключался в том, чтобы к 2007 г. обработать 85 % всех контейнерных грузов, направляемых в Соединенные Штаты через порты участвовавших в инициативе по обеспечению безопасности контейнерных перевозок (CSI) [2].

Объединение основных пунктов назначения и торговых маршрутов не решило проблему как таковую, хотя сделало большую часть товаров менее опасной. Остальная часть должна была быть обработана агентами Министерства внутренней безопасности США и инспекторами других ведомств в портах назначения.

В 2002 г. из-за роста террористической угрозы правительство США было особенно заинтересовано в предотвращении ввоза оружия массового уничтожения (ОМУ) и его компонентов, незаконного оборота обычного оружия, взрывчатых веществ и, в меньшей степени, незаконной торговли, подделок и наркотиков.

Ситуация с антинаркотической политикой изменилась при последней администрации Буша, когда наркотики признали источником финансирования терроризма и, тем самым, запустили ряд программ по глобальной борьбе с наркотерроризмом через Министерство обороны США и другие агентства. Наземные, морские и воздушные порты крупнейших пунктов назначения, торгующих с США, оснастили современными и сложными рентгеновскими сканирующими установками. А также индикаторами запаха, устройствами спутникового слежения за грузами, взаимосвязанными базами данных таможен и импортеров, компьютеризированными системами анализа рисков груза и другие системами. Инициатива по обеспечению безопасности контейнерных перевозок США была и остается одним из компонентов многоуровневой стратегии обеспечения соблюдения требований Бюро Таможенного и Пограничного контроля США (CBP). Помимо Инициативы по безопасности контейнерных перевозок, существуют

также программа предварительной проверки грузовых авиаперевозок (ACAS), программа таможенного торгового партнерства против терроризма (СТРАТ), программа систем ненавязчивой инспекции (NIIS). Это основные общенациональные программы США. В дополнение к этому, существует ряд финансируемых правительством США программ по предотвращению ввоза и распространения оружия массового уничтожения, наркотиков, фальшивых и незаконных денег и других программ, осуществляемых через посольства США в разных регионах и отдельных странах.

Дальнейшее расширение идеи и данного технического подхода правительства США к более безопасной торговле для США было инициировано и спонсировано Государственным департаментом США через Всемирную таможенную организацию (ВТамО) в 2001–2002 гг. Однако очевидные ограничения ВТамО как организации заставили правительство США искать дополнительных подрядчиков-исполнителей. У ВТамО не было достаточного количества отделений на местах и программного персонала для выполнения операций аналогичного характера с ограниченными полномочиями. Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) казалось в то время лучшим кандидатом для этой миссии из-за специфического мандата, наличия программного персонала и широкой представленности в мире. Логика довольно проста: USDHS проводит собственные программы обеспечения безопасности грузов и соблюдения требований, где это возможно, остальное будет выполняться сервисными агентами, такими как ВТамО совместно с УНП ООН или частными подрядчиками, как это было в Юго-восточной Азии. ВТамО и УНП ООН хорошо подходят и дополняют друг друга, поскольку УНП ООН в то время занималось уголовными преступлениями, такими как наркотики, борьба с терроризмом, незаконная торговля людьми и пр., однако агентство имело ограниченное отношение к области таможенных дел, контроля международных торговых маршрутов, контроля стратегической торговли или удостоверению процедур досмотра пограничной морской, воздушной и наземной портовой инфраструктуры, которыми обладала ВТамО.

Программа контроля контейнеров (ССР) – Центрально-азиатский компонент: Кыргызская Республика. Компонент по Центральной Азии стартовал в 2008 г., хотя в приоритетных регионах планеты начался в 2004 г. Этот регион традиционно является менее приоритетным регионом для внешней политики США. Правительство США отражает свои интересы, в ограниченных случаях, когда речь идет о военной транзитной инфраструктуре или ограничении интересов и влияния Китая, России или Ирана в регионе. В регионе нет значительного и конкретного целевого финансирования со стороны правительства США, если не считать финансирование Закона о поддержке свободы (FSA), которое доказывает наименьший приоритет, упомянутый выше.

Такие государства региона, как Казахстан и Туркменистан, имели прямые двусторонние программы, спонсируемые правительством США. Республика Казахстан является участником Инициативы по безопасности контейнеров DHS США. В других странах региона система досмотра контейнеров / грузов была менее развита. Это означает, что таможенные и другие пограничные проверки проводились на уровне, характерном для каждой отдельной страны. К примеру, Таможенная служба Казахстана имела собственные спутниковые каналы и возможности, которые использовались для отслеживания грузов и обновления информации в режиме реального времени. Другие страны использовали ограниченные компьютеризированные системы учетов и контроля грузопотока, в некоторых местах обрабатывали грузы только с использованием бумажной документации.

В соответствии с начальным дизайном проекта ВТамО – УНП ООН, проект должен был обеспечить непрерывное и долгосрочное обучение и наставническую поддержку для подразделений портового контроля (ПКП), чтобы обеспечить поэтапный подход к обучению соответствующих ответственных сотрудников служб, начиная от базовых навыков профилирования рисков до продвинутых уровней (с упором, например, на контроль над стратегическими товарами), для создания квалифицированных и устойчивых структур для разработки и обработки разведывательных данных для целей таргетинга.

Таблица 1 – Сравнение программ CSI, ACAS, СТРАТ правительства США и программы ССР ВТамО – УНП ООН на примере Кыргызстана

Вид деятельности	Инициатива по безопасности контейнеров (CSI)	Программа предварительной проверки грузовых авиаперевозок (ACAS)	Программа таможенного торгового партнерства против терроризма (СТРАТ)	ВТамО – УНП ООН Программа контроля контейнеров (ССР) и другие программы
Наземный порт	✓	✓	✓	✓
Морской порт	✓	✓	✓	–
Воздушный порт	–	✓	✓	✓
ОМУ	✓	✓	✓	✓
Незаконный оборот оружия	✓	✓	✓	✓
Незаконный оборот наркотиков	✓	✓	✓	✓
Незаконный оборот валют	✓	✓	✓	✓
Незаконный оборот растений и животных	✓	✓	✓	✓
Автоматическая система таргетинга	✓	✓	✓	✓
Программа систем ненавязчивого контроля	✓	✓	✓	Частично
Автоматизированный обмен данными	✓	✓	✓	Частично
Программа / соглашение по сертификации порта	✓	✓	✓	–
Переаттестация порта	✓	✓	✓	–

Стоит отметить, что большая часть финансирования предоставляется правительством США. Евросоюз и Япония также вносят свой вклад в этот процесс. Существует ряд инициатив и проектов, которые могут иметь несколько иное название, хотя они осуществляют во многом аналогичные программные мероприятия на протяжении более полутора десятилетий в данном регионе. Большая часть финансирования, за исключением российских и ограниченных программ ЕС, предоставляется правительством США. Упомянутые программы в большей мере посвящены борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью. В приведенной таблице 1 сравниваются первоначальные цели CSI, ACAS, СТРАТ правительства США и программы ВТамО – УНП ООН на примере Кыргызстана.

Как видно из таблицы 1, основанной на отчетах программы контроля контейнеров (ССР)

(программа GLO/G80) и других программ УНП ООН (KGZ/K50, RER/E29, XAC/X50, XACK22), все индикаторы направлений включены в стантовую и региональные программы. Отчеты оценок эффективности программ, проводимых УНП ООН свидетельствуют о высокой эффективности программ и используемых средств. Так, отчеты за проект ССР, GLO/G80 2013 года отмечают значительное улучшение контроля над контейнерными перевозками. Но также отмечая и слабую организацию работы, отсутствие ориентиров и четких планов в работе УНП ООН и стран, подписавших меморандум о присоединении к инициативе [3, с. 15–18].

Другой важный аспект – обмен информацией и разведанными между странами с использованием защищенной системы связи. Надежная сеть единомышленников из правоохранительных органов является предпосылкой успеха

в условиях глобальной торговли и глобальной преступности. Проведены занятия по таможенному досмотру, чтению грузовых манифестов, таргетированию, основам и элементам анализа рисков. Тренинги проводились в Кыргызстане, Узбекистане и других странах. Также было передано ограниченное количество инспекционного оборудования, автомобилей и офисного оборудования. Созданы Межрегиональная сеть таможенных органов и подразделений портового контроля в рамках Глобальной программы контроля контейнеров УНП ООН – ВТамО [4] и Программа профессионального развития женщин в рамках ССР.

Тем не менее, система компьютерного анализа рисков и тренинги, предоставленные в рамках программы, не смогли обнаружить и предотвратить организацию контрабанды товаров народного потребления, табачных и других товаров в соседние страны через КР. А скандалы с коррупционными схемами и многомиллиардными потерями бюджета стали обыденностью в Кыргызской Республике.

Вывод. Хотя правительство США преследует интересы национальной безопасности – то есть предотвращение проникновения ОМУ на территорию США и развитие торговли, процесс и финансирование CSI устанавливают единые стандарты и процедуры во всех странах, которые работают с ВТамО – УНП ООН – теория беспроигрышной ситуации (win-win) оправдывает это. По-прежнему очевидно, что ССР является продолжением CSI и других компонентов многослойной антитеррористической программы правительства США. Бюджеты УНП ООН в 2018 г. получили 9,1 % (42,6 млн долларов США) основного финансирования от США и 64,2 % (273,2 млн долларов США) дополнительного финансирования, а также предоставили дополнительно 21,8 млн долларов США в виде двухлетнего финансирования. В 2019 г. финансирование от США было увеличено еще на 45 млн долларов США [5]. УНП ООН переживает долларový дождь, когда другие агентства ООН обречены сокращать бюджеты и искать дополнительное финансирование. Справедливым будет сказать, что политические интересы США могут снова сместиться, и ВТамО – УНП ООН, возможно, по-

теряет часть своих пожертвований в будущем. Вопрос в том, насколько хорошо они выполняют свою миссию.

В случае Центральной Азии ответ неоднозначен. В попытках создать синергию проектов от разных доноров и проектов, УНП ООН полностью погружается в тему наркотиков при выполнении программы ССР, что отмечают многие отчеты по эффективности [3]. Существует проблема с атрибуцией данных в отчетах. Если учесть отчеты УНП ООН по Центральной Азии с 2014 г., становится ясно, что в агентстве имеет место приукрашивание результатов. К примеру, в манипулировании числами с точки зрения изъятий, происходивших благодаря работе УНП ООН. Изъятия и аресты существовали до проектов УНП ООН и будут после, определение количества изъятий, имеющих прямое отношение к тренингам УНП ООН, сомнительно и имеет более глубокие причины. Простое сравнение не имеет под собой достаточной аргументации.

Среди других недостатков, это “создание проекта”, руководство проектом создания офицеров пограничной связи, которое несколько вводит в заблуждение. В проектных документах и отчетах содержится информация о том, что сотрудники офицеров пограничной связи будут обучены и экипированы. Система погранпредставительств, т. е. офицеров пограничной связи, широко используется в мире. Инструмент пограничной связи для де-эскалации и погранвстреч использовался в советское время и после его распада. Это один из основных инструментов Совета командующих пограничными войсками стран СНГ. Здесь УНП ООН приукрашивает в отчетах ситуацию, передавая тот факт, что система погранпредставительств создана, обучена и имеет опыт работы. Вероятно, подобные вещи могут принести больше финансирования от доноров, имеющих неполное понимание региона.

Несмотря на активную деятельность ВТамО – УНП ООН и УНП ООН отдельно, уровень незаконного оборота наркотиков в Кыргызстане и других странах не снизился, а уровень контрабанды обычных товаров даже растет. Ярким примером является арест депутата парламента Кыргызстана сотрудниками национальной безопасности Казахстана за организацию сети контрабанды в 2018 г. [6]. Такой уровень

работы имел место и ранее, так УНП ООН удалось получить крупный грант от США в начале 2000-х гг. на создание Агентства Кыргызской Республики по контролю наркотиков, который в результате потерпел фиаско и был остановлен Правительством Кыргызской Республики ввиду отсутствия эффективности, а основные доноры (США и РФ) отказались от финансирования.

Внешняя политика правительства США на протяжении последних двух администраций претерпевает изменения и смещается от принципа “разбрасывание денег по ветру” к принципу “цена-за-деньги”, что доказывают факты, когда США ограничивают или прекращают финансирование ряда структур ООН. То, что Центральная Азия является наименее приоритетным для правительства США, похоже, изменит интенсивность денежного дождя для ВТамО – УНП ООН.

И хотя программа ССР, реализуемая ВТамО – УНП ООН, почти полностью копирует программу CSI и является продолжением политики США, следует также отметить, что у самих США также есть проблемы в реализации CSI. Они имеют прямое отношение к неуккомплектованным портам (что является результатом реформы заработной платы), методам определения и колебания грузов с высокой степенью риска, сертификации и повторной сертификации портов CSI и многим другим. В этих условиях процесс реализации CSI в Центральной Азии, вероятно, продолжит быть крайне медленным и малоэффективным для целей реализации внешней политики США и не будет способствовать скорому развитию торговли региона с Америкой.

Литература

1. UNODC-WCO Container Control Programme (CCP) // UNODC. URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/container-control-programme.html> (дата обращения: 21.09.2021).
2. CSI: 2006–2011 Strategic Plan. U.S.DHS report 29 SEP 2006. Published by U.S. Customs and Border Protection WADC 20229. URL: <http://www.cbp.gov/cbPPublication#:0000-0703> (дата обращения: 21.09.2021).
3. In-Depth Evaluation of the Container Control Programme GLO G80 Global Independent Evaluation Unit. November 2013 // UNODC. URL: https://www.unodc.org/documents/evaluation/indepth-evaluations/2013/CCP_Final_Evaluation_Report_22NOV2013_IEU.pdf (дата обращения: 21.09.2021).
4. Inter-Regional Network of Customs Authorities and Port Control Units under the UNODC-WCO Global Container Control Programme expands to Azerbaijan // UNODC. URL: <https://www.unodc.org/centralasia/en/news/inter-regional-network-of-customs-authorities-and-port-control-units-under-the-unodc-wco-global-container-control-programme-expands-to-azerbaijan.html> (дата обращения: 21.09.2021).
5. Amanda Shendruk and Zachary Rosenthal Funding the United Nations: What Impact Do U.S. Contributions Have on UN Agencies and Programs? August 4, 2021 // Council for Foreign Relations. URL: <https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs> (дата обращения: 21.09.2021).
6. В Алматы вынесен приговор по делу крупной транснациональной группы контрабандистов 24 апреля 2019 г. // Закон КЗ. URL: <https://www.zakon.kz/4967204-kyrgyzskiy-eks-deputat-osuzhden-v.html> (дата обращения: 21.09.2021).