

Оценка Глобального партнерства и роли Контактной экспертной группы МАГАТЭ

Д-р Алан Хейс, кавалер Ордена Британской империи, и д-р Алан Матио

Резюме

Глобальное партнерство является одной из наиболее успешных инициатив «Группы восьми» за последние годы. Ее задача – побуждать более 22 стран, ЕС и МАГАТЭ к совместной работе в решении ряда проблем нераспространения, безопасности и ядерной безопасности, связанных как с наследием «холодной войны» в области ОМУ, так и с предотвращением доступа террористов и проблемных государств к связанным с ОМУ материалам, знаниям и опыту. КЭГ играет важную роль, помогая достижению ключевых целей Глобального партнерства посредством содействия совместной работе и координации действий на северо-западе России и в более широком географическом масштабе для решения ряда комплексных технических проблем, относящихся к утилизации атомных подводных лодок и их ядерных отходов, в частности, их отработавшего ядерного топлива. КЭГ также играет важную роль в поощрении сотрудничества в области радиоизотопных термоэлектрических генераторов (РИТЭГ). Многие из работающих по ряду программ Глобального партнерства считают КЭГ образцом того, как следует создавать будущий механизм или механизмы поощрения совместной работы и взаимного технического консультирования в интересах будущих инициатив в области нераспространения, ядерной и даже неядерной безопасности по всему миру.

Оценка влияния КЭГ дается в контексте более широкой оценки эффективности Глобального партнерства, проводимой в Королевском колледже Лондона на грант американского Фонда Макартуров кавалером Ордена Британской империи д-ром Аланом Хейсом, бывшим председателем КЭГ. Этот проект по оценке эффективности нацелен на то, чтобы генерировать новые представления о европейских политических курсах и практике в области многостороннего сокращения угрозы ОМУ путем изучения того, каким образом несколько европейских государств реализовывали проекты в рамках Глобального партнерства. Главный вопрос проводимого исследования: что именно сравнительный анализ опыта работы европейских стран – членов «Группы восьми» и ЕС по реализации Глобального партнерства открывает с точки зрения оптимального подхода к многостороннему сокращению угрозы? При рассмотрении этого вопроса целью проекта является содействие формированию и разработке будущих политических курсов и мероприятий по сокращению угрозы, в первую очередь, тех из них, которые финансируются европейскими государствами и ЕС под эгидой Глобального партнерства.

Глобальное партнерство: история вопроса

Глобальное партнерство «Группы восьми» против распространения оружия массового уничтожения

На встрече в верхах в г. Кананаскис в июне 2002 г. руководители стран «Группы восьми» положили начало новой инициативе по решению проблемных вопросов нераспространения, разоружения, противодействия терроризму и ядерной безопасности с целью усиления стратегической стабильности, международной безопасности и многостороннего режима нераспространения. Первоначально сфокусированное на России, но также открытое и для других государств, в особенности, в бывшем Советском Союзе, Глобальное партнерство против «распространения оружия и материалов массового уничтожения» замышлялось как инструмент оказания поддержки конкретным проектам сотрудничества по сокращению угрозы распространения химического, биологического, радиологического и ядерного оружия. В рамках Глобального партнерства, руководители «Группы восьми» дали торжественное обещание выделить до 20 миллиардов долларов в течение 10 лет на поддержку широкого круга проектов, на первом этапе сосредоточившись на работе в России. Лидеры пришли к согласию в том, что, не ограничиваясь нижеперечисленным, первоначальными приоритетами станут:

- Уничтожение химического оружия;
- Утилизация атомных подводных лодок, выведенных из состава флота;
- Утилизация расщепляющихся материалов;
- Альтернативное трудоустройство бывших ученых-оружейников.

Сегодня Глобальное партнерство объединяет все страны «Группы восьми», Европейский Союз и порядка 14 других стран-доноров, а общая сумма выделенных на настоящий день средств превышает 20 миллиардов долларов, причем только Россия увеличила свое обязательство с 2 до 6 миллиардов долларов.

Одним из реальных успехов Глобального партнерства стала широта охвата и глубина участия. Значительная доля успеха Глобального партнерства определяется хорошими рабочими взаимоотношениями, установившимися между странами-донорами и получателями, а также между правительственными должностными лицами, подрядчиками и бенефициарами. Эти отношения основаны на взаимном доверии, которое выстраивалось годами, зачастую в ходе работы над высокотехнологичными и деликатными проектами. Сформировать это доверие было непросто по целому ряду причин, не в последнюю очередь вследствие того, что России и другим получателям финансирования и технических ресурсов по Глобальному партнерству было предъявлено требование разрешить доступ к зачастую засекреченным местам и лицам. Глобальное партнерство оказалось также весьма эффективным механизмом, позволившим состояться широкому диапазону международных проектов. Существует много примеров совместной работы, на которых можно продемонстрировать самые разнообразные механизмы эффективного сотрудничества. Каждая страна или агентство, выступающие в качестве донора, финансируют те проекты и программы, которые им удобно поддерживать в рамках своей стратегии управления рисками. Во все возрастающем числе случаев, ряд государств-членов присоединяются к уже реализуемым программам других стран, если это оправдано соображениями экономической эффективности. Такие схемы будут сфокусированы на осуществлении проектов, связанных с коммерческим развитием и инвестициями, наращиванием потенциала научно-исследовательских институтов, чтобы позволить им устойчиво развивать мирную научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность, а также создавать партнерства и совместные предприятия. Работа КЭГ значительно помогла и помогает этой координации и сотрудничеству по проектам, а в ряде областей проекты вряд ли могли бы быть реализованы в отсутствие взаимоотношений, установленных через посредство Группы.

Хотя первоначально программы нераспространения в рамках Глобального партнерства, относящиеся к переориентации связанных с ОМУ ученых, инженеров и техников, были сфокусированы на России, сейчас они начинают разрабатываться для решения проблем нераспространения в других странах бывшего Советского Союза и в более широком географическом масштабе, например, в Ираке и Ливии. В частности, и Великобритания, и США располагают растущим портфелем проектов, реализуемых и планируемых к осуществлению за пределами России. Большинство доноров Глобального партнерства признают, однако, важность завершения уже согласованного портфеля проектов в России, чтобы обеспечить окончание первоочередной работы по утилизации подводных лодок и уничтожению химического оружия согласно первоначальным планам. По этой причине, ожидается, что ряд проектов будет продолжен и после даты окончания текущей программы Глобального партнерства в 2012 году. Будущие решения о связанной с Глобальным партнерством работе после 2012 года, как ожидается, будут приняты на встрече «Группы восьми» на высшем уровне летом 2010 года, которая будет проведена в Канаде.

Достижения Глобального партнерства

Глобальное партнерство, вероятно, является одной из сравнительно немногих инициатив «Группы восьми», которая уверенно идет к достижению большей части из первоначально поставленных целей в плане общего финансового обязательства и устойчивой пользы с точки зрения нераспространения, защищенности и безопасности. Оно на деле идет курсом на превышение своего первоначально объявленного обеспечения, поскольку Россия увеличивает свой заявленный в 2002 г. вклад с 2 до 6 миллиардов долларов, главным образом, для гарантирования того, чтобы работа по уничтожению химического оружия могла вписаться в заданный срок уничтожения всех запасов химического оружия в России, истекающий в 2012 г.

Одним из наиболее важных успехов Глобального партнерства стало то, что оно создало такой центр притяжения, который дал 22 странам и Европейскому Союзу возможность работать вместе по широкому диапазону проектов, направленных на решение проблем в области нераспространения, защищенности и безопасности, связанных с материалами, знаниями и умениями, относящимися к химическому, биологическому, радиологическому и ядерному оружию. Хотя ключевыми политическими

побуждающими факторами Глобального партнерства являются нераспространение, разоружение, противодействие терроризму и ядерная безопасность, оно внесло и продолжает вносить важный вклад в решение целого ряда экологических проблем, особенно, в уязвимом арктическом регионе. Оно также помогло странам мира продвинуть свои сильные стороны в сфере управления программами и техники в ряд комплексных областей (вывод из эксплуатации ядерных объектов, обращение с радиоактивными отходами и гарантии безопасности ядерных материалов).

На сегодняшний день, большинство из успехов Глобального партнерства может быть легко сведено к готовности доноров и бенефициаров безвозмездной помощи и технических консультаций профессионально и в значительной мере открыто работать вместе над решением проблем, связанных с наследием в области ОМУ. Разумеется, требуется время, чтобы наращивать это доверие и добрые рабочие взаимоотношения с учетом совершенно разных культурных подходов на просторах бывшего Советского Союза в сравнении с иными международными стандартами передовой практики в том, что касается управления проектами, заключения договоров подряда, вывода из эксплуатации, и т.п. Во многом, эти крутые кривые приобретения навыков (одинаковые как для доноров, так и для бенефициаров) остались далеко позади, и во многих случаях работа по ключевым проектам продвигается вперед удовлетворительно. По большей части, успех в деле формирования хороших рабочих взаимоотношений сводится к мягкому политическому направляющему воздействию Глобального партнерства. Здесь нет бюрократических аппаратов прохождения решений типа ооновских, и от каждой страны-донора, в большой мере, зависит, будет ли создан наиболее удобный для нее механизм реализации проектов и программ. Хотя договоренности о присоединении к уже осуществляемым программам и принесли определенные успехи в привлечении финансирования от доноров с ограниченными техническими возможностями и ресурсами в области управления проектами, подавляющее большинство из проектов сотрудничества было реализовано через двусторонние соглашения. Это усилило добрые рабочие взаимоотношения и обеспечило странам-донорам возможность стать «умными заказчиками» работ, предпринимаемых ими в партнерстве со странами-бенефициарами.

Хотя Глобальное партнерство осуществляется, главным образом, в гражданской сфере, в некоторых его аспектах присутствует и сотрудничество между военными. В рамках соглашения между Российской Федерацией, Великобританией, США и Норвегией о военном сотрудничестве в Арктике по вопросам охраны окружающей среды (АМЕС) была проделана чрезвычайно полезная работа по решению некоторых проблем охраны окружающей среды и безопасности, связанных с использованием атомных подводных лодок в арктическом регионе. Это тесное сотрудничество между соответствующими военно-морскими силами указанных стран привело к усилению «оборонной дипломатии», а также внесло непосредственный вклад в достижение целей Глобального партнерства. Ряд проектов Глобального партнерства на российском северо-западе реализуется вблизи от объектов Военно-Морского Флота России, и возможность привлечь военно-морской персонал России к проектам АМЕС еще более усилило добрые рабочие отношения в зачатую деликатных областях.

Вклад Контактной экспертной группы в достижение целей Глобального партнерства

Извлеченные уроки

Оценка эффективности КЭГ, проведенная в 2007 г., ярко высветила ее значимость для Глобального партнерства, подчеркнув, что это – прекрасный форум для открытого обмена информацией и обсуждения наиболее принципиальных проблем, существующих в России, а также неоценимый механизм продвижения международного опыта и технологий, помогающий устранить дублирование усилий и обеспечивающий эффективное использование безвозмездной помощи доноров. Многие считают КЭГ испытанным и заслуживающим доверия средством оптимизации использования ресурсов России и доноров при оценке эффективности первоочередных проектов и достижения общего согласия в свободном обсуждении того, что необходимо сделать и как к этому приступить наилучшим образом. Имеет смысл отметить, что КЭГ была учреждена в 1996 г. – за шесть лет до Глобального партнерства, и ее работа на раннем этапе сыграла важную роль в создании условий для реализации проектов под эгидой Глобального партнерства на северо-западе России. Задолго до Глобального партнерства, создание КЭГ также сделало возможным установление добрых рабочих взаимоотношений между

будущими донорами Глобального партнерства и их российскими коллегами, тем самым еще более способствовал своевременному запуску проектов по Глобальному партнерству.

Важно понимать, что КЭГ – это не только удобный и полезный инструмент совместного пользования и обмена информацией между теми, кто формирует политику Глобального партнерства, директорами программ Глобального партнерства, их подрядчиками и техническими советниками. Она предоставляет в достаточной мере прозрачный и эффективный механизм проверки технической надежности предлагаемых решений по некоторым из наиболее технически сложных и потенциально опасных проблем, связанных с ядерным наследием в области ОМУ.

В настоящее время структура КЭГ служит точкой отсчета при определении того, каким образом сотрудничество и координация при решении комплексных технических вопросов могут быть применены в других областях международного сотрудничества, относящихся к нераспространению и ядерной безопасности. Встреча «Группы восьми» на высшем уровне в Канаде в 2010 г., возможно, примет решение о будущей направленности международного сотрудничества по нераспространению и сопутствующим проблемным вопросам, а также о том, что может прийти на смену Глобальному партнерству после 2012 года. Какие бы решения ни были приняты, общая схема сотрудничества в рамках КЭГ представляет собой структуру содействия будущему международному сотрудничеству, которую трудно превзойти. Например, КЭГ рассматривается как полезная модель развития координации и учреждения общих проектов в области предотвращения распространения закрытых знаний, которыми располагают ученые, разрабатывавшие военные программы той или иной страны.

Оценка эффективности Глобального партнерства в Королевском колледже Лондона

Этот проект нацелен на то, чтобы генерировать новые представления о европейских политических курсах и практике в области многостороннего сокращения угрозы ОМУ путем изучения того, каким образом несколько европейских государств реализовывали проекты в рамках Глобального партнерства. Главный вопрос проводимого исследования: что именно сравнительный анализ опыта работы европейских стран – членов «Группы восьми» и ЕС по реализации Глобального партнерства открывает с точки зрения оптимального подхода к многостороннему сокращению угрозы? При рассмотрении этого вопроса целью проекта является содействие формированию и разработке будущих политических курсов и мероприятий по сокращению угрозы, в первую очередь, тех из них, которые финансируются европейскими государствами и ЕС под эгидой Глобального партнерства.

Указанный исследовательский проект также призван выявить не только значительные успехи Глобального партнерства, но и то, в каких областях, постоянно обращаясь взглядом в прошлое, некоторые проблемные вопросы могли бы решаться по-иному, чтобы усилить успешные результаты политики и проектов. В ходе этого проекта будут также приложены усилия к тому, чтобы определить любые упущенные возможности и более широкую пользу от проекта Глобального партнерства. Такой основанный на принципе «извлечения уроков» подход должен задать конструктивное направление, помогающее формированию будущих политических установок.

В настоящее время данное исследование находится на этапе изысканий на местах, но уже собрано достаточно ответов, чтобы сформулировать следующие наблюдения:

- Глобальное партнерство оказалось очень успешным с точки зрения укрепления сотрудничества между донорами и бенефициарами и эффективности их работы;
- Глобальное партнерство внесло свой вклад в реализацию более широких политических курсов в области ядерной безопасности, охраны окружающей среды и других национальных целей стран-доноров;
- Механизм КЭГ рассматривается в качестве образца для будущего сотрудничества в рамках Глобального партнерства за пределами России;
- Без инициативы Глобального партнерства реализация многих из поставленных задач в области нераспространения, безопасности и защищенности не продвинулась бы столь далеко;

- Уроки, извлеченные за прошедшие семь лет, должны позволить поставить на накатанные рельсы осуществление новых инициатив в области нераспространения, защищенности и безопасности за пределами России и бывшего Советского Союза.

Результаты данного исследования планируется опубликовать в научной статье в начале 2010 г., за которой в конце 2010 г. последует книга о Глобальном партнерстве. Автор намеревается включить в эту книгу раздел о КЭГ.

Какое будущее ждет Глобальное партнерство после встречи на высшем уровне в Аквиле 2009 года?

В своих выводах саммит «Группы восьми» 2009 года указал, что «особое внимание было уделено в этом году человеческим ресурсам и, в частности, вовлечению ученых, в отношении чего были выработаны рекомендации». В исследовании ЕС на эту тему было сделано заключение о необходимости решения проблем нераспространения через подход, сфокусированный на необходимости перехода от нераспространения, связанного с наследием «холодной войны», к предотвращению распространения в будущем благодаря реализации программ устойчивой стабильности (это – одна из основных целей «Инструмента стабильности» ЕС, созданного в 2007 г.).

Иными словами, решение проблем распространения должно быть тесно увязано с программами, имеющими более широкую цель налаживания системного экономического развития, связей с международным сообществом, конкретного экономического воздействия, и т.п. Этот так называемый целостный подход к предотвращению распространения должен укреплять устойчивость развития и обеспечивать, чтобы страны-бенефициары брали на себя активную роль в программах.

Все это может быть реализовано посредством усиления партнерского подхода (который хорошо проработан в ходе семинаров КЭГ), создания «Центров превосходства» в различных технологических областях, имеющих отношение к химическому, биологическому, радиологическому и ядерному оружию, проектирование и реализацию глобальных информационных сетей таких центров. Но наиболее важной целью такого нового подхода является усиление жизнеспособности программ, которые должны быть основаны на финансовых стратегиях, предусматривающих как увязку различных источников финансирования из частного и государственного секторов, так и механизмы текущего контроля для измерения уровня достигнутого успеха. Это позволит повысить степень осведомленности в области нераспространения, равно как и усилить «профессиональную ответственность» всех лиц, располагающих знаниями и практическим опытом в засекреченных областях.

Вне всякого сомнения, КЭГ могла бы помочь реализации такой политики в ядерной сфере при содействии МАГАТЭ.