



Центральная Азия

Стратегический подход к построению мира

Июль 2006 г.

International Alert – независимая неправительственная организация, деятельность которой направлена на построение справедливого и устойчивого мира. Своими инициативами она стремится идентифицировать и устранить первопричины конфликтов в разных регионах мира. Для этого она сотрудничает с организациями-партнерами в регионе Великих Озер в Африке, Западной Африке, Южной Америке, Юго-восточной Азии и Кавказе. Ее региональные программы дополняются исследованием роли бизнеса, гуманитарной помощи и помощи на развитие, безопасность и гендерного баланса в области построения мира и лоббированием за изменение политики и практике на уровне государств и международных организаций.

С 1993 г., **Программа по Евразии** помогает обществам уменьшить угрозы миру и безопасности, возникшие после распада СССР. В основе нашей работы лежит понимание того, что участие гражданского общества, разного уровня политических деятелей и представителей бизнеса необходимо, как для того, чтобы понять и найти пути к выходу из существующих конфликтов, так и для того, чтобы предотвратить преобразование трений между разными политическими, социальными или этническими группами в новые конфликты.

Программа по Евразии осуществляет ряд проектов, направленных на мирное разрешение грузино-абхазского конфликта и конфликта между азербайджанцами и армянами по поводу Нагорного Карабаха. К тому, Программа поддерживает региональные инициативы по построению мира, вовлекающие представителей не только азербайджанских, армянских и грузинских обществ, но и Северного Кавказа, Турции и непризнанных регионов Абхазия, Нагорный Карабах и Южная Осетия. Программа «Бизнес и Конфликт» работает в региональном формате, соединяя исследование роли частного бизнеса в построении мира, влияния коррупции и теневой экономики, а также связи между конфликтом и нефтяным сектором, с более практичной инициативой по поддержке регионального коммерческого сотрудничества.

© International Alert 2006

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть воспроизведена или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные средства, средства записи и любые другие системы сохранения и изъятия информации, или использована любым иным способом, без полного указания имени автора и источника заимствования.

Международная Тревога

Центральная Азия

Стратегический подход к построению мира

Анна Матвеева

Лондон, 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	4
Выражаем благодарность	6
Краткое содержание отчета	8
Несколько слов о методологии отчета	17
Глава 1. Конфликтный потенциал в странах Центральной Азии	18
1.1. Государства Центральной Азии	18
1.1.1. Казахстан	18
1.1.2. Кыргызстан	20
1.1.3. Таджикистан	23
1.1.4. Туркменистан	26
1.1.5. Узбекистан	29
1.1.6. Общерегionalные темы	31
1.2. Проблемы регионального значения	33
1.2.1. Границы	33
1.2.2. Ферганская долина	35
1.2.3. Политический ислам	37
1.2.4. Наркотики	39
Глава 2. Общий региональный контекст и основные действующие лица	43
2.1. Афганистан: от проблем – к возможностям?	43
2.2. Отношения с Россией	48
2.3. Ограниченное участие США	54
2.4. Возрастание роли и влияния Китая	56
Глава 3. Риск, потенциал и перспектива на будущее: региональный обзор	61
Глава 4. Подходы и средства, необходимые для построения мира в Центральной Азии	67
4.1. Стратегическая палитра миростроительства	67
4.2. Эволюция анализа и политики доноров	69
4.3. Опыт предотвращения конфликтов и миростроительства в Центральной Азии	71
4.3.1. Анализ и раннее предупреждение	72
4.3.2. Проекты в Ферганской долине	72
4.3.3. Гражданское общество и предотвращение конфликтов	73
4.3.4. Защита общественных интересов	75
4.3.5. Урегулирование разногласий	76
4.3.6. Учет факторов конфликта в программах развития	77
4.3.7. Реформы сектора безопасности	79
4.3.8. Борьба с терроризмом	81
4.3.9. Пограничный контроль	82
4.3.10. Региональное сотрудничество	83
4.4. Новый подход к построению мира	86
4.5. Подбор средств	88

4.5.1.	Вопросы безопасности	89
4.5.2.	Социально-экономическая база	90
4.5.3.	Вопросы управления	91
4.5.4.	Правосудие и примирение	93
4.6.	Донорская практика	94
4.6.1.	Координация	94
4.6.2.	Реагирование на кризисы	94
4.6.3.	Влияние	95
Глава 5.	Рекомендации	98
	Приложение: список интервью	101
	Библиография и список цитируемой литературы	104

Список сокращений

АБР	Азиатский банк развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНД	Валовой национальный доход
ВТО	Всемирная торговая организация
ГБАО	Горно-Бадахшанский автономный округ
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕС	Европейский Союз
ИДУ	Исламское движение Узбекистана
КПП	Контрольно-пропускной пункт
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по миграции
НАТО	Организация северо-атлантического договора
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация договора о коллективной безопасности
ООН	Организация объединенных наций
ПИВТ	Партия исламского возрождения Таджикистана
ПРООН	Программа развития ООН
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество независимых государств
ТАСИС	Программа технического содействия странам СНГ (ЕС)
ФМТ	Фонд «За международную толерантность»
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ШФМ	Швейцарский фонд мира
AREU	Группа исследования и оценки положения в Афганистане
ВОМСА	Программа организации охраны границ в Центральной Азии (ЕС)
CADAP	Программа по предотвращению распространения наркотиков в Центральной Азии (ТАСИС)
CAREC	Программа по региональному экономическому сотрудничеству в Центральной Азии
DCA	Агентство по контролю за наркотиками (Таджикистан)
DCAF	Центр по демократическому контролю за вооруженными силами
DfID	Министерство международного развития Великобритании
FAST	Ранний анализ напряженности и сбор информации (Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung)
FTI	Фонд «За международную толерантность»
GCPP	Глобальный фонд правительства Великобритании по предотвращению конфликтов
HCNM	Верховный комиссар по национальным меньшинствам (ОБСЕ)
ICG	Международная группа по предотвращению кризисов
IFES	Международный фонд избирательных систем
IISS	Международный институт стратегических исследований
ISAF	Международные силы по поддержанию безопасности (Афганистан)

IWPR	Институт по освещению войны и мира
ODIHR	Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ)
OECD	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
PRIO	Институт исследования проблем мира в Осло
SDC	Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству
UNAMA	Миссия помощи ООН в Афганистане
UNCTAD	Конференция ООН по торговле и развитию
UNEP	Программа ООН по защите окружающей среды
UNFPA	Фонд населения ООН
UNIFEM	Женский фонд развития ООН
UNTOP	Бюро ООН по построению мира в Таджикистане
UNODC	Управление ООН по наркотикам и преступности
USAID	Агентство США по международному развитию

Выражаем благодарность

Автор настоящего отчета – Анна Матвеева. Над отчетом работала группа сотрудников и консультантов организации «Международная Тревога» во главе с Ладой Зиминной. Как ведущий исследователь, Анна Матвеева провела основную исследовательскую работу и свела воедино материалы, собранные остальными членами группы. Основная роль в оценке инициатив по построению мира и разработке рекомендаций принадлежит Марку Берендту и Дэну Смитту (Международная Тревога). В роли консультантов по анализу региональной перспективы в проекте выступили Павел Баев (Институт по исследованию проблем мира в Осло) и Фиона Хилл (Институт Брукингса). Важный вклад в оценку инициатив по построению мира и выработку рекомендаций внесли Ник Киллик и Лада Зимина (Международная Тревога).

Автор благодарит всех, кто считал возможным встретиться с ней и поделиться своими знаниями и опытом в интересах проекта. Несмотря на плотные графики и, порой, отсутствие заблаговременного предупреждения, эти люди не пожалели своего времени. Назвать каждого, увы, не представляется возможным, но особой благодарности заслуживают региональное бюро Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству в Бишкеке, представительства Программы развития ООН в странах Центральной Азии, региональный офис Миссии помощи ООН в Афганистане в Мазар-и-Шарифе, а также Сулейман Гокче, представитель Международных сил по поддержанию безопасности НАТО, Кабул. Рано Махкамовой, Ахаду Махмудову, Фаредуну Ходизода, Музафару Мухаммади и Рае Кадыровой автор признательна за интересные беседы и практическую помощь. За моральную поддержку и комментарии по черновым вариантам отчета автор благодарит Дитера фон Бларера и Уильяма Парка. Благодарности заслуживают также Дэвид Льюис и Йоханнес Линн (Институт Брукингса), предложившие немало полезных замечаний. И, наконец, за редактирование английского текста отчета автор признательна своей дочери Софии.

На всем протяжении проекта его команду поддерживали Элизабет фон Капеллер (Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству), Майк Уэлч (Министерство иностранных дел Великобритании) и Кэйт Уайт (Министерство международного развития Великобритании).

Встречи и консультации с международными представителями и членами гражданского общества, проведенные в Бишкеке в ноябре 2005 г., привнесли в отчет много нового и важного. Международная Тревога хотела бы поблагодарить всех, кто принял участие в этих встречах и тем самым внес свой вклад в развитие проекта. Особой признательности заслуживают Урс Геррен и Катрин Кюдрэ-Мору из регионального бюро Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству в Бишкеке, оказавшие неоценимую помощь в организации этих встреч.

Международная Тревога выражает благодарность Катрин Холл и Феликсу Корли за техническое редактирование отчета, и Софии Кук за его перевод на русский язык.

Настоящий отчет не был бы осуществлен без щедрой финансовой поддержки Глобального фонда по предотвращению конфликтов при правительстве Великобритании и Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству.

Ни правительства Великобритании и Швейцарии, ни их агентства не несут ответственности за содержание настоящего отчета. Это касается как фактов, предложенных в отчете, так и проведенного анализа, выводов и рекомендаций. Ответственность за любую ошибочную информацию или выводы несет исключительно проектная группа Международной Тревоги, но не лица, любезно согласившиеся принять участие в проекте в качестве респондентов или консультантов.

Карта Центральной Азии



Карта печатается с любезным разрешением Библиотеки Техасского университета в Остине

Краткое содержание отчета

В отчете содержится анализ потенциальных конфликтов в Центральной Азии, на основе которого затем предлагается стратегия миростроительства в регионе. За исключением таджикской войны начала 1990-х годов, вопреки часто высказывавшимся опасениям, с момента наступления независимости в 1991 г. и до последнего времени в Центральной Азии царил достаточно мирная обстановка. Однако проблемы, на почве которых может вспыхнуть конфликт, не исчезли, более того, к ним добавился целый ряд новых факторов, связанных прежде всего с политическим развитием центральноазиатских государств и всего региона после 1991 г. События 2005 г. в Кыргызстане и Узбекистане показали, что стабильность центральноазиатских государств весьма обманчива. Наконец, географическое расположение региона диктует необходимость рассмотрения проблем региональной безопасности в более широком контексте, с учетом ситуации в Афганистане и в двух соседних державах – России и Китае. Ближайшие несколько лет сыграют ключевую роль в последующем развитии Центральной Азии.

Главный вывод настоящего отчета заключается в том, что основной проблемой, несущей угрозу вооруженного конфликта в Центральной Азии, являются взаимоотношения между государством и его гражданами. Рассмотрению этой проблемы посвящены главы 1–3. В ответ на данную проблему предлагается стратегия миростроительства, описываемая в главе 4, а в главе 5 рассматриваются возможные конкретные инициативы.

Государства Центральной Азии

В Казахстане наблюдается определенный прогресс как в плане экономического развития, так и в социальной сфере, обеспечиваемой государством. Помимо экономического и социального развития, ослаблению борьбы за политическую либерализацию также способствуют небольшая численность населения и доходы от энергетических ресурсов. Таким образом, с точки зрения риска возникновения конфликта ситуация в Казахстане приоритетной не является.

В Кыргызстане успехи в области государственной реформы и развития гражданского общества оказались менее существенными, чем ожидалось. Беспорядки, последовавшие за революцией марта 2005 г., продемонстрировали слабость кыргызских государственных институтов, а отсутствие у новой власти продуманной программы реформ и последовавшая клановая приватизация заставили усомниться в ее приверженности демократическому развитию. Из всех центральноазиатских государств Кыргызстан предоставляет средствам массовой информации (СМИ) и гражданскому обществу наибольший простор для деятельности; однако существующие линии политического, экономического и географического раскола в обществе представляют собой серьезную угрозу стабильности. В данном политическом контексте необходимо срочно разработать стратегию для решения сложившихся политических проблем. Ждать появления политических и социальных условий, которые позволили бы правительству выработать долгосрочную стратегию развития, уже не представляется возможным.

Общество Таджикистана продолжает решать проблемы, порожденные гражданской войной 1992–1997 гг. Основная часть политической элиты и население в целом опасаются любых мер, способных дестабилизировать обстановку, но нищета, наркоторговля и слабость политической системы свидетельствуют о том, что стабильность в Таджикистане обманчива. Необходимы конкретные меры по снижению риска нового конфликта в этой стране.

Природу правящего в Туркменистане режима определяют доходы от энергетических ресурсов и сосредоточенные в руках руководства надежные долгосрочные контракты, обеспечивающие стабильную прибыль от продажи природного газа. Руководство страны не заинтересовано в развитии и не поддается дипломатическому давлению со стороны международного сообщества, если только это давление не исходит от Запада и России одновременно. Политические процессы в стране непрозрачны, государство полностью контролирует деятельность СМИ и гражданского общества. Пока у власти стоит нынешний президент, перемен быть не может, однако его уход с политической арены может серьезно дестабилизировать обстановку. Требуются меры по построению мира, но на сегодняшний день остается неясным, каким образом подобные меры можно осуществить.

Из центральноазиатских стран самая крупная по численности населения – Узбекистан. С 1990-х гг. здесь имели место вспышки насилия, в том числе акции Исламского движения Узбекистана (ИДУ) и расправа, учиненная правительством над участниками демонстрации в Андижане в мае 2005 г. Для растущих социальных и политических проблем правительство предлагает все менее эффективные меры. У государства не осталось выбора, кроме как постоянно прибегать к репрессиям: вероятность дальнейших вспышек насилия и даже общественного взрыва высока. В создавшейся ситуации доноры оказались перед сложной дилеммой: либо полностью прекратить работу в Узбекистане, либо работать в областях, одобряемых правительством, что рискует привести к росту напряженности в обществе. Необходимо найти третий путь, при котором доноры могли бы продолжать свою работу, но не чувствовали себя обязанными ни поддерживать правительство, ни противостоять ему. Такой вариант должен оставлять максимум простора для диалога и сотрудничества. Он может включать такие области работы, как образование, укрепление местной инфраструктуры и потенциала гражданского общества, а также налаживание контактов внутри гражданского общества.

Общерегиональные темы

Основным носителем конфликтного потенциала (там, где он может вызвать беспокойство), являются проблемы власти и управления. Между государством и обществом растет пропасть; подотчетность правительства перед своим народом в лучшем случае слаба, в худшем – отсутствует вообще. В такой ситуации любые меры борьбы с конфликтными факторами приносят лишь кратковременную стабилизацию, оставляя нерешенными наиболее серьезные проблемы. Роль и действия служб безопасности вызывают постоянное недовольство народа: государство чаще является к гражданам в полицейской форме, нежели в качестве поставщика товаров и услуг. Во многих регионах заметно пострадала юридическая система, ухудшились условия содержания заключенных в тюрьмах. Разочарованные общества все сильнее занимаются поиском социальной справедливости. Многие верят, что только ислам способен восстановить в обществе справедливость.

Расположенная на стыке узбекского, таджикского и киргизского государств, Ферганская долина за минувшие несколько лет неоднократно становилась субъектом миротворческих инициатив различных доноров. Население долины многонационально, и соперничество на почве природных ресурсов порождает опасность этнических распрей. Конфликты на почве ресурсов, как и межэтнические конфликты, могут быть использованы в ходе борьбы за власть в каждом из заинтересованных государств. Ужесточение пограничного контроля и мер безопасности со стороны Узбекистана вызвало ответную реакцию таджикского и киргизского населения, что привело к росту напряженности и негодования в регионе в целом. Границы, установленные в Центральной Азии после независимости, остаются источником целого ряда проблем, а жесткий пограничный контроль продолжает осложнять жизнь рядовых граждан и усугубляет коррупцию.

Правительства центральноазиатских государств обеспокоены опасностью террористических актов со стороны воинствующих исламистов и все чаще обвиняют в разжигании общественного протеста настоящих или мнимых «джихадистов». Ислам постепенно переплетается с общим экономическим, социальным и политическим недовольством. Джихадистские ячейки, безусловно, способны на

отдельные акты насилия, но организовать крупное народное восстание им не под силу. Дальнейшие репрессии, однако, могут укрепить их позицию, позволив им в будущем слиться с общим движением протеста.

Продолжает возрастать влияние наркоторговли на политику и безопасность региона. В ситуации, когда политические институты Центральной Азии остаются слабы и отсутствует прозрачность власти, чрезвычайно вероятно слияние преступной среды с политической. Сотрудничество между государствами региона могло бы послужить толчком к улучшению ситуации; в противном случае проблема наркотиков останется серьезной преградой на пути к развитию, эффективному государственному управлению и повышению уровня личной безопасности граждан.

Общий региональный контекст и основные действующие лица

Афганистан: от проблем – к возможностям?

Для будущего Центральной Азии колоссальное значение имеет процесс государственного строительства в Афганистане. В случае неудачи, Афганистан, с его производством наркотиков и постоянной угрозой нестабильности, будет тормозить и развитие центральноазиатских стран. Но если между Афганистаном и его северными соседями будут налажены взаимовыгодные отношения, в дальнейшем это благотворно скажется на развитии всего региона.

Отношения с Россией

Необходимым условием для распространения своего влияния в Центральной Азии Россия считает стабильность в регионе. В сентябре 2001 г. президент Российской Федерации Владимир Путин дал свое согласие на расположение в регионе американских военных баз. Это первоначально способствовало ослаблению российского влияния в Центральной Азии, но при этом давало другие стратегические преимущества. Кроме того, влияние вскоре было возвращено: в 2004–2005 гг. Россия сумела укрепить экономические связи с регионом, главным образом через нефтегазовую промышленность и личные политические контакты на высшем уровне. После событий в Кыргызстане в марте 2005 г. Москва дала понять лидерам других центральноазиатских государств, что их успех зависит от умения проявить твердость и решимость. Россия одобрила решение президента Каримова силой подавить волнения в Андижане и возложить вину на якобы прошедших подготовку в Афганистане воинствующих исламистов. Поддержал Кремль и критику, направленную в адрес международных неправительственных организаций, которые якобы дестабилизировали обстановку. В прямой конфронтации с Западом Россия не заинтересована, но нельзя недооценивать ее желание и возможность играть ключевую роль в развитии Центральной Азии. Если доноры будут признавать роль России, это позволит им находить эффективные решения в каждом конкретном случае.

Ограниченное участие США

Непоследовательная политика США в отношении центральноазиатских государств всегда определялась их глобальными внешнеполитическими интересами. Последовавшее за терактом 11 сентября 2001 г. внимание к вопросам безопасности на время обострило интерес администрации Буша к Центральной Азии, но в целом как возможности, так и интересы Вашингтона в этом регионе остаются ограниченными. США и Центральную Азию разделяют большие расстояния, при этом американскую внешнюю политику в первую очередь определяет ряд других приоритетов.

Возрастание роли и влияния Китая

При обсуждении центральноазиатской проблематики роли Китая редко уделяется должное внимание. Такое отношение должно быть пересмотрено: нынешние тенденции указывают на то, что Китай призван сыграть ключевую роль в развитии региона. Для Китая Центральная Азия – это одновременно и потенциальная угроза безопасности, и источник сырья. Основными проблемами в области безопасности, вызывающими озабоченность Пекина, являются нестабильность, непредсказуемая смена власти, вероятность всплесков общественного негодования и радикальный

ислам. Некоторое его беспокойство вызывает и роль США. В китайско-российских отношениях сейчас наблюдается относительно благоприятный период. Китай, как и Россия, играет в развитии Центральной Азии важнейшую роль, и его влияние будет расти. Политика доноров должна исходить из этого существенного фактора.

Риск, потенциал, и перспектива на будущее: региональный обзор

Проведенный анализ подводит нас к следующему основному выводу: риск конфликта в государствах Центральной Азии исходит скорее из их внутренней динамики, чем из этнических разногласий или соперничества за ресурсы. Ключевая проблема – это отношения между государством и населением. Как показали события 2005 г. в Кыргызстане, отсутствие стратегии передачи власти может привести к краху политической системы. Власти Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана оказались неспособными конструктивно решать проблемы политического и экономического развития; их выживание стало напрямую зависеть от служб безопасности. В результате этого между населением и правоохранительными органами пролегла пропасть, а так как система власти остается закрытой и непрозрачной, процветающая коррупция лишь усугубляет недовольство в обществе.

При разработке стратегии для построения мира в регионе было бы нецелесообразно уделять серьезное внимание Казахстану: в настоящее время у него много преимуществ. В Туркменистане возможности для миротворческой деятельности практически отсутствуют. Таким образом, подобная стратегия должна сосредоточиться в первую очередь на Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Здесь основной целью деятельности должно стать укрепление мира и стабильности в этих странах и в регионе в целом. Одной из конкретных задач при этом должен стать поиск механизмов, которые помогли бы наладить связи между государством и обществом, что само по себе является необходимым условием для эффективного государственного управления.

В Узбекистане международная гуманитарная помощь и работа западных организаций все чаще сталкиваются с подозрением со стороны властей. В Таджикистане это явление также, хотя и в меньшей степени, затрудняет работу доноров. Для преодоления этих проблем необходимо разработать стратегию построения мира, в которой учитывалась бы специфика каждой из стран – было бы неправильно рассматривать Центральную Азию как однородный регион, хотя здесь, безусловно, присутствуют и проблемы, которые должны решаться в региональном формате.

При проведении анализа и разработке общих и конкретных стратегий для региона, необходимо учитывать роль и влияние России и Китая. Решать, кто из них более важен для региона – бесполезно; доноры должны признать в обеих державах крупных игроков, которых следует оценивать по достоинству и по возможности привлекать к сотрудничеству.

Резюмировать вышеизложенные стратегические соображения можно следующим образом:

- Основным конфликтогенным фактором в Центральной Азии является внутригосударственная власть – ее характеристики и ее применение.
- Стратегия построения мира должна определить своим приоритетом работу в трех странах региона – Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Своей целью она должна обозначить устойчивость мира в регионе.
- Рассматриваемый регион неоднороден; не следует переоценивать взаимозависимость центральноазиатских государств.
- Существует ряд вопросов, по которым необходимо и полезно развивать региональное сотрудничество.
- Китай и Россия являются ключевыми региональными игроками. К их интересам необходимо проявлять должное внимание, по возможности привлекая их к сотрудничеству по конкретным инициативам.

Подходы и средства, необходимые для построения мира в Центральной Азии

В настоящем отчете приведен анализ факторов, влияющих на безопасность и вероятность возникновения конфликта как в отдельных центральноазиатских государствах, так и в регионе в целом. На основе проделанного анализа автор делает попытку ответить на вопрос, что можно и необходимо сделать для достижения устойчивого мира в регионе. С целью разработать эффективный подход и средства для его применения, автор в первую очередь рассматривает миростроительство в широком контексте, а затем на этом фоне анализирует историю донорской политики и деятельности в Центральной Азии.

В отчете используется понятие «стратегической палитры построения мира», которое было предложено авторами «Совместного Утштайнского исследования по построению мира».¹ Авторы исследования предлагают рассматривать построение мира в виде широкого спектра взаимозависимых инициатив, которые в тех или иных обстоятельствах призваны способствовать появлению структурных условий, подходов и направлений политической деятельности, необходимых для устойчивого мирного развития. Все эти инициативы делятся на четыре взаимозависимых категории: безопасность, социально-экономическую базу, эффективное управление, а также правосудие и примирение.

Эффективной работе доноров в Центральной Азии, возможно, мешал выбор методов анализа и стратегий, не соответствовавших условиям и требованиям данного региона. В ранних анализах конфликтогенных факторов в регионе основной упор делался на межэтническую вражду и национализм. По нашему же мнению, основным фактором, способным породить конфликт в регионе, являются отношения между гражданами и государством. Таким образом, сегодня необходимо тщательно пересмотреть работу доноров в Центральной Азии.

Это не значит, что должны измениться основные цели программ по работе с правительствами, частным сектором и гражданским обществом, однако в свете нового подхода к природе потенциального конфликта следует пересмотреть конкретные задачи этих программ. Необходимо пересмотреть ряд ключевых конфликтогенных факторов, которым в анализе и политике до сих пор уделялось незначительное внимание, и в соответствии с этим привести определенные изменения в донорскую политику и деятельность. Новая стратегия будет опираться на уже существующие программы, как отражающие, так и не отражающие цели построения мира и предотвращения конфликтов, но также будет предполагать разработку новых программ.

Донорская работа в Центральной Азии во многих случаях добилась определенных успехов. Например, в Ферганской долине, можно отметить положительные сдвиги в следующих областях: анализ ситуации, раннее предупреждение и предотвращение конфликтов на уровне общин, разрешение споров на местах, отношения между представителями меньшинств, укрепление гражданского общества и борьба с наркотиками. В реформе сектора безопасности и усовершенствовании пограничного контроля успехи менее очевидны, а в ряде других областей – таких как региональное сотрудничество – об успехах вообще говорить не приходится.

Что касается защиты общественных интересов, в Центральной Азии используется два очень разных подхода. Сторонники открытого подхода стремятся публично разоблачать тех, кто наносит обществу ущерб; другие же предпочитают работать без открытых столкновений, действуя через налаживание контактов на разных уровнях. Открытая критика в Центральной Азии становится

1 Smith, D., *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding («К вопросу о стратегической основе миростроительства: подготовка к действию». Обзор совместного Утштайнского исследования миростроительства), Evaluation Report 1/2004, PRIO, Осло, апрель 2004 г.

все более недоступной, что делает первый подход менее эффективным. Для того, чтобы защита интересов начала приносить результаты, практически везде в Центральной Азии необходимо сначала провести работу по подготовке аудитории.

В программах развития учет риска конфликтов является относительно новым понятием, которое только недавно стало использоваться при их разработке и осуществлении. Учет риска конфликтов может быть как конкретной задачей программы, так и дополнительным компонентом. Можно только приветствовать стремление доноров в Центральной Азии ввести концепцию предотвращения конфликтов во все программы развития.

Новый подход к построению мира

Успехи, достигнутые донорами в Центральной Азии, следует проанализировать и обобщить с тем, чтобы выработать новый подход к построению мира. В основу этого подхода должен лечь конфликтный потенциал внутригосударственной власти и ее использования в трех государствах: Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. При этом необходимо помнить об ограничениях, налагаемых способностью данных государств «впитывать» финансовую поддержку, особенно на уровне правительств, а также об ограниченном масштабе экономического и политического влияния доноров. Стратегия миростроительства должна строиться вокруг четырех элементов «палитры построения мира»: безопасности, социально-экономических факторов, управления, а также правосудия и примирения.

Безопасность. Представленный в отчете анализ позволяет выявить четыре приоритета в сфере безопасности: реформа сектора безопасности, пограничный контроль, меры по борьбе с преступностью, и углубленный анализ. В Узбекистане полагается возможным работать лишь в четвертой области. Помимо этого, полезным было бы налаживать сотрудничество с Китаем и Россией по проблемам пограничного контроля и борьбы с преступностью. Необходимо обеспечить взаимодополняемость реформ сектора безопасности и программ помощи в сфере безопасности. В аналитической работе необходимо сместить акцент с проблем межэтнических отношений и ресурсов на центральную проблему власти. Что касается борьбы с террором, полезно было бы инициировать идеологически нейтральное исследование истоков и причин терроризма, привлекающее представителей гражданского общества. Подобное региональное исследование позволило бы активизировать и гражданское общество Узбекистана, которое сегодня все чаще оказывается в изоляции.

Социально-экономическая база. Помимо социальных и экономических программ в области развития, направленных на повышение уровня жизни рядового населения через искоренение нищеты, образование, усовершенствование инфраструктуры и эффективное распоряжение ресурсами, проведенный в данном отчете анализ показал, что необходима работа в трех дополнительных областях: в области экономической свободы, новых стандартов для бизнеса и мер по борьбе с коррупцией. При этом ключевым является вопрос мотивации и стимулов, ведь перемены требуют активного участия властей, которым в настоящее время удается обходиться без экономических реформ. Поэтому необходимо подчеркивать важность диалога и дискуссий, которые помогали бы их участникам увидеть пользу новых подходов.

Государственное управление. Нет причин скрывать тот факт, что доноры предпочитают финансировать программы, приводящие к повышению подотчетности, эффективности всех уровней управления и демократического участия населения в процессах, протекающих в стране. Вместе с тем настаивать на соблюдении всех этих условий не всегда целесообразно. Власти некоторых стран, в том числе в Центральной Азии, с которыми стремятся работать правительства-доноры, к «демократизации» относятся крайне отрицательно. Мы предлагаем сосредоточить усилия на повышении прозрачности на местном уровне, на некоторых долгосрочных аспектах процесса государственного строительства и на инициировании общенациональных дискуссий о будущем в

трех странах – Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. В среднесрочной перспективе успехи в области управления зависят от наличия квалифицированных кадров. Решить эту проблему помогли бы институты и курсы управления, которые бы чутко реагировали на потребности в сфере управления в той или иной стране.

Но приоритетом в каждой из трех стран является инициирование дискуссий о будущем – именно они позволили бы одновременно работать над проблемами сокращающегося пространства для демократизации и потенциальных кризисов, связанных с преемственностью власти.

Правосудие и примирение. Ослаблению «культуры конфликта» в Центральной Азии могли бы помочь специальные образовательные программы по разрешению споров, которые позволили бы широким группам населения приобрести опыт мирного решения проблем. Систематическая работа могла бы проводиться с участием не только работников местных НПО, но и сотрудников государственных учреждений: последние обрели бы важные практические навыки работы в ситуациях кризиса и конфликта. Во всех трех странах было бы целесообразно создавать центры разрешения разногласий, которые руководились бы местными сотрудниками и предлагали бы населению тренинги и практическое посредничество в решении местных инцидентов. Однако нужно признать, что в Узбекистане создание подобного центра более проблематично. Чтобы избежать ситуаций, когда программы развития усугубляют напряженность, доноры должны научиться учитывать факторы конфликта в своих программах и в программах своих партнеров, отслеживать процесс осуществления программ, и повысить свою способность оперативного реагирования в случае, когда трения все же возникли. Подобные навыки следует развивать и среди государственных чиновников, представителей гражданского общества и ученых.

Донорская практика

Стратегическая переоценка подходов к построению мира и методов осуществления миростроительных инициатив представляет донорам возможность наладить контакт с заинтересованными лицами на местах. Для обогащения новой стратегии и эффективной координации деятельности доноры могут инициировать мероприятия разного формата, которые бы привлекли широкий спектр участников с различными взглядами.

Влияние

Возможность доноров влиять на обстановку в Центральной Азии ограничена целым рядом факторов, которые находят отражение в данном отчете. Это и природа местной власти, и опасения лидеров, касающиеся нарушения суверенитета, и клановая структура политики, и региональное участие России и Китая, представляющих собой некий «запасной вариант» на случай ухудшения отношений с западными донорами. В большинстве случаев донорам необходимо работать сообща с другими заинтересованными сторонами, полагаясь на терпеливый диалог и непрерывное внимание. Найти третий путь, который не упирался бы ни в молчание, ни в санкции, нелегко, но первые два варианта вряд ли смогут повлиять на поведение рассматриваемых государств, поэтому остается лишь действовать путем спокойного убеждения.

Несколько слов о методологии

Настоящий отчет был написан по заказу Глобального фонда по предотвращению конфликтов правительства Великобритании (GCPP), а также Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (SDC). Однако, этот отчет является независимым документом, ответственность за содержание которого несет Международная Тревога. Он появился в результате всестороннего исследования и ряда встреч-консультаций. Целью этого процесса было: а) проанализировать современную ситуацию в Центральной Азии, уделяя особое внимание факторам, положительно или отрицательно влияющим на стабильность и безопасность в регионе, а также давлению и влияниям извне; б) рассмотреть взаимосвязь этих факторов, с тем чтобы высказать предположения о возможных тенденциях и сценариях развития региона в будущем; в) предложить ряд рекомендаций для дальнейшей работы.

Работа над отчетом началась в январе 2005 г., когда состоялась первая встреча исследовательской группы, в которой приняли участие сотрудники Международной Тревоги, автор и консультанты. Участники обсудили проект в целом и основные темы будущего отчета. Исследовательский процесс включал как изучение широкого спектра прямых и косвенных источников, так и ряд поездок в регион. Между февралем и июнем 2005 г. участники проекта посетили Кыргызстан (Бишкек), Казахстан (Алматы и Чимкент), Таджикистан (Душанбе и Худжанд), Узбекистан (Ташкент и Фергану), Афганистан (Кабул и Мазар-и-Шариф) и Китай (Пекин, Урумчи и Кашгар). Посетить Туркменистан за это время группа не смогла: представленный в отчете материал основан на результатах поездок в Туркменистан Анны Матвеевой в 2004 г.

Во встречах, организованных исследовательской группой в регионе, приняли участие свыше 100 представителей международных организаций, агентств по развитию и международных НПО, а также местных аналитиков, журналистов и представителей гражданского общества. Участники обсуждали опасность возникновения конфликтов в центральноазиатских государствах, региональные проблемы, несущие потенциальную угрозу, ту работу, которую проводят международные организации для решения этих проблем, и пути улучшения этой работы в будущем. Участники встреч выступали при этом не от лица своих организаций, а как частные лица: приводя в данном отчете их мнения, авторы не указывают ни имени, ни названия организаций выступающих.

Встреча исследовательской группы, имевшая место в июне 2005 г., помогла собрать воедино предварительные результаты работы. В этом же месяце прошла серия встреч в Европарламенте, на которых подробно обсуждался проект. Все это позволило составить черновой вариант отчета, который был разослан заинтересованным лицам для комментариев и дополнений. Осенью 2005 г. состоялись встречи-консультации с представителями британских Министерства международного развития и Министерства иностранных дел (Лондон, октябрь 2005 г.), Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (Берн, ноябрь 2005 г.), а также с представителями гражданского общества из региона и заинтересованными лицами из международного сообщества в Бишкеке (две встречи в ноябре 2005 г.) В настоящем, окончательном варианте отчета учтены комментарии участников всех этих встреч.

Глава 1.

Конфликтный потенциал в странах Центральной Азии

В 2001 г., вслед за интервенцией США и их союзников в Афганистан, не имеющие выхода к морю центральноазиатские государства стали обращать на себя все больше внимания со стороны международного сообщества. С тех пор политика в отношении региона претерпела ряд изменений.

Распад СССР привел к образованию ряда государств, география, история и экономика которых несут в себе зачатки проблем. Гористый ландшафт, обширные пустыни, нехватка воды и удаленность друг от друга населенных пунктов создают серьезные препятствия социальному развитию. Несмотря на богатство природных ресурсов Центральной Азии, большая часть ее населения по-прежнему живет в нищете. Многие районы сделали шаг назад в экономическом и общественном плане, несмотря на то, что наблюдается рост в нефтегазовой промышленности. Все это вызывает у населения весьма понятную ностальгию по советским временам.

До недавнего времени обстановка в Центральной Азии была относительно мирной, за исключением войны в Таджикистане в 1990-х гг. Однако проблемы, на почве которых может вспыхнуть конфликт, при этом не исчезли, более того, к ним добавился целый ряд новых факторов, связанных прежде всего с политическим развитием как отдельных государств, так и всего региона после 1991 г. События 2005 г. в Кыргызстане и Узбекистане показали, что стабильность в этих странах обманчива. Наконец, географическое расположение региона диктует необходимость рассмотрения проблем региональной безопасности в более широком контексте, с учетом ситуации в Афганистане и в двух крупных соседних государствах – России и Китае. В последующем развитии Центральной Азии ближайшие несколько лет сыграют ключевую роль.

В данной главе рассматриваются проблемы, на почве которых в Центральной Азии мог бы вспыхнуть конфликт. Сначала мы анализируем конфликтогенные факторы в каждом из государств, предлагая при этом потенциальные направления для донорской деятельности, а затем рассматриваем проблемы, общие для всего региона.

1.1 Государства Центральной Азии

1.1.1 Казахстан

Население: 14,9 млн. чел.

ВНД на душу населения: 1.780 долл. США

ВВП: 29,7 млрд. долл. США

За чертой бедности проживает 24% населения (данные 2002 г.)

Размер общей официальной помощи в целях развития: 268,4 млн. долл. США (данные 2003 г.)

Размер официальной помощи в целях развития на душу населения: 18 долл. США (данные 2003 г.)

От ВВП официальная помощь в целях развития составляет 0,9% (данные 2003 г.)

В период 1994–2004 гг. Всемирным банком выделено 1.925 млн. долл. США²

В отличие от других стран Центральной Азии, в Казахстане наблюдаются положительные сдвиги как в экономике, так и в плане социального обеспечения. Сегодня Казахстан – государство со средним уровнем доходов. Прибыль от нефтегазовой промышленности, относительно малая численность населения и рыночные реформы – все это создало необходимые условия для развития и сохранения профессиональных кадров. Несмотря на политический авторитаризм властей, в

2 Источник: World Bank, *Kazakhstan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Казахстане в 2004 г. по данным 2003 г.) [интернет-версия], см. www.worldbank.org; *UNDP Human Development Report 2005* (Отчет ПРООН по человеческому развитию за 2005 г.), UNDP, Нью Йорк, 2005 г.

экономическом и социальном плане Казахстан можно назвать достаточно либеральной страной. Возможности заниматься бизнесом, путешествовать и получать образование есть не только у элит, но и у широких слоев населения. Доходов от нефтегазовой промышленности достаточно не только для того, чтобы удовлетворить аппетит правящих кланов, но и для регулярных вливаний в проекты по развитию, а также для укрепления социального страхования, инфраструктуры и образования. Если раньше речь шла о том, что титульная нация в Казахстане должна обладать определенными привилегиями, в последнее время государственная политика направлена скорее на поддержание межэтнического баланса. Современный Казахстан – это многонациональная страна. Возможности представителей национальных меньшинств здесь практически не ограничены, за исключением доступа к высокопоставленным должностям.

Таким образом, внутренних факторов, порождающих нестабильность, в Казахстане относительно немного. Вдобавок к этому, открытым проявлениям недовольства препятствуют прочное положение президента Назарбаева, усилившееся после выборов в декабре 2005 г., а также мощная служба безопасности и масштабы страны. В ряде инцидентов местного масштаба государству удавалось нормализовать обстановку. Политическая оппозиция представлена в основном бывшими госчиновниками, многие из которых так или иначе запятнали свою репутацию.

По мнению международного сообщества, повторение в Казахстане кыргызского сценария смены режима маловероятно. Большое беспокойство вызывает зависимость Казахстана от нефтяных доходов и, следовательно, от цен на нефть, которые в настоящее время исключительно высоки. Нефтяные доходы практически не используются для развития других отраслей экономики и укрепления инфраструктуры. Стремление к политическим переменам и смене режима может возрасти на почве борьбы с коррупцией, но на данный момент этот сценарий еще не активизировался. Недавний коррупционный скандал «Казахгейт», в котором США уличили казахстанских чиновников во взяточничестве,³ не имел широкого общественного резонанса, и даже практически не использовался оппозицией во время предвыборной кампании осенью 2005 г.

Доноры вполне верно признают, что в ситуации, когда международные и, в первую очередь, американские компании успешно работают в Казахстане, принося правительству прибыль, возможности как-то повлиять на нынешний режим остаются ограниченными. Казахская нефть и газ представляют интерес и для российских и китайских фирм, которые сегодня способны все активнее конкурировать с западными: в отличие от последних, они не обязаны придерживаться высоких стандартов корпоративного управления.⁴ Возможно, Казахстан является единственной страной в Центральной Азии, где соперничество Запада, России и Китая из-за энергоресурсов было бы способно повлиять на политическую ситуацию.

Таким образом, необходимости в каких-то конкретных программах по построению мира внутри Казахстана на данный момент нет.

3 Krastev, N., 'Kazakhstan: Country Again Features in U.S. Efforts to Combat Corruption' (Казахстан вновь столкнулся с усилиями США по борьбе с коррупцией) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 123, 29 июня 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-290605.asp

4 Компания «ПетроКазахстан», рыночная стоимость которой составляет порядка 2,8 млрд. долл., рискует быть поглощенной именно таким образом. 2005 год был для компании неудачным: она пережила конфликт с российским Лукойлом из-за принадлежащей обоим компании в Казахстане, обвинения против казахстанских чиновников и, наконец, спад производства, вызванный объявленным властями Казахстана в начале года запретом на сжигание на факелах природного газа. См. 'Petrokazakhstan Shares Soar on Bid News' (Акции «ПетроКазахстана» выросли в цене после новой заявки) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 123, 29 июня 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-290605.asp. В настоящий момент компанию «ПетроКазахстан» за 4,18 млрд. долл. собирается купить Государственная нефтяная корпорация Китая. При этом определенная доля достанется и казахстанской государственной компании «КазМунайГаз».

1.1.2 Кыргызстан

Население: 5,1 млн. чел.
 ВНД на душу населения: 330 долл. США
 ВВП: 1,7 млрд. долл. США
 За чертой бедности проживает 44% населения (данные 2002 г.)
 Размер общей официальной помощи в целях развития: 197,7 млн. долл. США (данные 2003 г.)
 Официальная помощь в целях развития на душу населения: 39,1 долл. США (данные 2003 г.)
 От ВВП официальная помощь в целях развития составляет 10,4% (данные 2003 г.)
 В период 1993–2004 гг. Всемирным банком выделено 680 млн. долл. США⁵

На сегодняшний день Кыргызстан – вторая по бедности страна в СНГ. Основным источником дохода здесь являются золото и сельское хозяйство. По сравнению со своими соседями, в экономическом и социальном плане независимый Кыргызстан достаточно либерален, хотя политические свободы его граждан ограничены. Общество расколото: в южной части проживает узбекское меньшинство, на севере же ощутимо влияние России. Северная часть страны более развита; население юга – беднее и религиознее.

Первый президент независимого Кыргызстана Аскар Акаев находился у власти в течение 14-и лет. При нем было принято множество здравых законов, однако зачастую те не претворялись в жизнь. Высокопоставленные правительственные чиновники на деле обладали весьма ограниченной властью: они не принимали важных решений и не отвечали за проведение политики в жизнь. Чиновники служили не государству, не народу, а скорее своим покровителям.⁶ В жизнеспособности Кыргызстана в долгосрочной перспективе сомневались многие; часто высказывались предположения о дальнейших потрясениях. Несмотря на свои официальные заявления в поддержку демократии, члены окружения президента делили государственные доходы и власть между собой.

В период между 1991 и 2002 гг. Кыргызстан покинуло свыше 600 тысяч человек, в результате чего доля представителей национальных меньшинств среди населения сократился от 47% до 33%.⁷ Политика Акаева в отношении национальных меньшинств была достаточно сбалансированной, тем не менее присутствие в стране этнических групп, могущих, в принципе, претендовать на часть территории – таких, как узбекское меньшинство – воспринималось как потенциальная проблема. За представителями национальных меньшинств были официально закреплены определенные права, некоторые из которых были унаследованы еще с советских времен, например, право получать образование на родном языке. Однако меньшинства имеют лишь ограниченный доступ к власти и не участвуют в процессах принятия решений, а это, в особенности в случае узбекского меньшинства, способно в будущем стать угрозой для стабильности Кыргызстана. Смена власти в стране на первых порах вызывала у оставшегося в Кыргызстане русского населения чувство обеспокоенности.⁸ Хотя это беспокойство постепенно ослабло, в правительстве, парламенте, полиции и службах безопасности представителей нацменьшинств по-прежнему крайне мало, в связи с чем корни национальной розни подспудно сохраняются.

По сравнению с другими государствами Центральной Азии, Кыргызстан пользуется достаточно хорошей репутацией на Западе. В страну регулярно поступает финансовая поддержка на развитие. Однако именно эта помощь, в сочетании с недостаточно требовательным отношением доноров, способствовала тому, что правительственные чиновники и учреждения зачастую безответственно

5 Источник: World Bank, *Kyrgyz Republic Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Кыргызской Республике в 2004 г. по данным 2003 г.) [интернет-версия], см. www.worldbank.org; *UNDP Human Development Report 2005* (Отчет ПРООН по человеческому развитию за 2005 г.), указ. соч.

6 Анализ политической системы Акаева см. в International Crisis Group, *Political Transition in Kyrgyzstan: Problems and Prospects* (Политический переход в Кыргызстане: проблемы и перспективы) [интернет-версия], Asia Report № 81, ICG, Ош/Брюссель, 11 августа 2004 г., с. 5-8; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/081_political_transition_in_kyrgyzstan_problems_and_prospects.pdf

7 IRIN, 'Kyrgyzstan: Ethnic Minorities Say They Face An Uncertain Future', (Будущее нацменьшинств в Кыргызстане под вопросом), 8 июня 2005 г.; см. www.irinnews.org/report.asp?ReportID=46962&SelectRegion=Asia&SelectCountry=kyrgyzstan

8 На третьем месте после узбеков находится русское население Кыргызстана: оно составляет около 500 тыс. чел. (данные посольства России в Кыргызстане, ноябрь 2005 г.).

подходили к своим задачам.⁹ В Кыргызстане, как и в других государствах Центральной Азии, такие службы как здравоохранение, образование и пенсии теперь обеспечиваются за счет международного сообщества.¹⁰ В 1998 г. поддержка на развитие покрывала 72% расходов центрального правительства.¹¹ У Кыргызстана накопились крупные долги международным финансовым учреждениям, выплатить которые правительство не в состоянии. После смены режима в стране долг был реструктурирован: на новые займы введено ограничение, а процент финансирования, выплачиваемый в форме грантов, повышен.¹²

В марте 2005 г. протест, вызванный несправедливыми парламентскими выборами, положил конец эре правления президента Акаева и его семейства. В июле того же года президентом был избран Курманбек Бакиев – южанин, бывший премьер-министр в правительстве Акаева. Кресло премьера досталось при этом Феликсу Кулову – северянину, который ранее уже занимал эту должность в том же правительстве Акаева. Подобный тандем должен был сблизить и объединить север и юг, однако дальнейшие события 2005 г. показали, что до достижения этой цели еще далеко.

После смены власти стало очевидно, что новой элиты, готовой вершить какие-либо перемены, в стране нет.¹³ Этим кыргызская ситуация отличается от революции роз в Грузии, которую многие сочли настоящим прорывом. Следует отметить, что в предвыборной кампании, явившейся скорее ареной для личного соперничества, будущему Кыргызстану не уделялось достаточного внимания. Во время смены власти к кандидатам на высокопоставленные должности примкнули криминальные группировки, обеспечившие им финансовые и материальные ресурсы. И хотя мартовские события несомненно привели к положительным сдвигам в области свободы слова и деятельности гражданского общества, сближение криминальной среды с властью представляет собой серьезный риск для постакаевской эры.

Беспорядки, последовавшие за революцией марта 2005 г., продемонстрировали слабость кыргызских государственных институтов, а отсутствие у новой власти продуманной программы реформ и последовавшая клановая приватизация заставили усомниться в ее приверженности демократическому развитию. Смена власти инициировала в обществе ряд процессов, контролировать которые политики уже не в силах: обретшее новое ощущение свободы население поняло, что протестом можно добиться многого. Взаимоотношения власти и криминальных элементов, которые при Акаеве не были столь явны, сегодня играют важную роль в политическом процессе: любой серьезный деятель должен иметь «теневую» поддержку. Отсутствие прочной центральной власти породило проблемы на местном уровне: многие из достижений предыдущего режима стерлись, начались распри на этнической почве и пограничные инциденты.

Отношение международного сообщества к новым кыргызским властям еще до конца не сформировалось. По-разному толкуются и события марта 2005 г. Есть мнение, что «глубокие противоречия», наблюдающиеся в Кыргызстане, «имеют скорее экономическую и региональную природу, нежели политическую. Данный период нестабильности скорее усугубит, чем сгладит эти противоречия».¹⁴ Многие доноры надеялись, что уход Акаева привнесет положительные сдвиги и избавит страну от повсеместной коррупции. В то же время были и опасения, что продвижению государственных интересов могут помешать кланы и криминальные структуры.

9 Для анализа см. в Vaux, T. & Goodhand, J., *Conflict Assessments: Disturbing Connections: Aid and Conflict in Kyrgyzstan* (Оценка конфликтов. Связи, вызывающие беспокойство: гуманитарная помощь и конфликты в Кыргызстане) [интернет-версия], The Conflict, Security and Development Group, King's College, University of London, Лондон, июль 2001 г., с. 49-58; см. www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentkyrgyzstan.pdf

10 Дополнительные размышления на эту тему см. в Zuercher, C., *The Future of Intervention: Intervention, Legitimacy and Reconstruction of Statehood* (Будущее инициатив по вмешательству: вмешательство, легитимность и реконструкция государства) [интернет-версия], Discussion Paper, Blankensee Colloquium, июль 2004 г.; см. www.oei.fu-berlin.de/~blankensee/data/Rahmenpapier%2013-7-04.pdf

11 *2005 World Development Indicators* (Индикаторы мирового развития за 2005 г.) [интернет-версия], World Bank/IBRD, март 2005 г., с. 351; см. www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table6_10.pdf

12 Из интервью, взятого автором в Азиатском банке развития, Бишкек, ноябрь 2005 г.

13 Из интервью с Чинарой Джакуповой, Институт по освещению войны и мира, Бишкек, февраль 2005 г.

14 Burkett, E., 'Democracy Falls on Barren Ground' (Демократия не дала плодов), *International Herald Tribune*, 30 марта 2005 г.

Каким должно быть внешнее вмешательство, чтобы помочь построить устойчивое государство? Влиятельные круги в самой стране не заинтересованы в политике и благе нации – ими движут лишь клановые интересы. Внушить населению доверие к правительственным институтам нелегко, но и убедить граждан в пользе международной помощи в деле построения государства не менее сложно, ибо к международной помощи в этом вопросе прибегал сам бывший президент Акаев.¹⁵

Сделать реальный шаг вперед можно лишь при наличии у правительства не столько показной, сколько настоящей политической воли выработать долгосрочную стратегию и выявить приоритеты в области развития. Доноры готовы поддержать процесс выработки стратегии тогда, когда инициатива будет исходить от самого кыргызского правительства.

Однако в условиях кризиса выработать долгосрочную стратегию достаточно трудно. В принципе, доноры могли бы отложить эту задачу до тех пор, пока политическая элита не решит для себя вопрос распределения власти; но более продуктивным было бы помочь выработать программу выхода из текущего кризиса, которая бы содержала тактические рекомендации для правительства. В первую очередь необходимо найти пути укрепления стабильности и достижения согласия между севером и югом. Для этого необходимо разработать стратегии в сферах назначения кадров, усовершенствования силовых структур и юридической системы, и развития навыков решения споров. О долгосрочной стратегии можно будет думать, когда в стране восстановится стабильность.

1.1.3 Таджикистан

Население: 6,3 млн. чел.

ВНД на душу населения: 190 долл. США

ВВП: 1,3 млрд. долл. США

За чертой бедности проживает 64% населения

Размер общей официальной помощи в целях развития: 144,1 млн. долл. США (по данным 2003 г.)

Официальная помощь в целях развития на душу населения: 22,9 долл. США (по данным 2003 г.)

От ВВП официальная помощь в целях развития составляет 9,3% (по данным 2003 г.)

В период 1996–2004 гг. Всемирным банком выделено: 333 млн. долл. США.¹⁶

Граничащий с Афганистаном, Узбекистаном, Кыргызстаном и Китаем Таджикистан находится в неблагоприятном положении: между высокими горными массивами, с одной стороны, и враждебно настроенными соседями, с другой. Основными источниками дохода Таджикистана служат гидроэнергия, алюминий и хлопок. В 1992–1997 гг. Таджикистан пережил гражданскую войну, когда соперничающие регионы страны боролись за власть. Мирный процесс, проходивший при содействии России и ООН, привел к заключению в 1997 г. мирного соглашения, которое не нарушалось по сей день.¹⁷

Несмотря на то, что гражданская война коренным образом изменила политическую и общественную жизнь в Таджикистане, ее последствия до сих пор не подвергались сколько-нибудь серьезному анализу. Война остается запретной темой для обсуждения. Из-за нее Таджикистан первым из центральноазиатских государств привлек внимание международного сообщества. В 1998 г. поддержка из международных источников составила 107,1% расходов правительства страны.¹⁸

15 Аскар Акаев часто использовал принципы международного развития в качестве политических лозунгов. К конкретным действиям это приводило не всегда, но зато Кыргызстан был им объявлен «страной прав человека» и каждый год посвящался какой-либо инициативе из области развития, как-то «год социальной мобилизации» и т.п.

16 Sources: World Bank, *Tajikistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Таджикистане в 2004 г. по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org; *UNDP Human Development Report 2005* (Отчет ПРООН по человеческому развитию за 2005 г.), указ. соч.

17 Дополнительную информацию см. в Abdullaev, K. & Barnes C. (ред.), *Politics of Compromise: The Tajikistan Peace Process* (Политика компромисса: мирный процесс в Таджикистане) [интернет-версия], Accord International Review of Peace Initiatives, Conciliation Resources, Лондон, март 2001 г., см. www.c-r.org/accord/tajik/accord10/index.shtml

18 *2005 World Development Indicators* (Индикаторы мирового развития за 2005 г.), указ. соч.; с. 351.

После окончания войны в Таджикистане установилась относительно стабильная обстановка. Формальные государственные институты и неформальная структура власти сложились в результате гражданской войны: конфликты на этой почве уже позади. Ключевые секторы экономики находятся под контролем центральных властей, которые управляют ими отчасти легитимно, отчасти силой; те сферы же, которыми правительство не способно или не желает заниматься, переданы международному сообществу.

Положительными сдвигами, имевшими место после гражданской войны, можно назвать укрепление безопасности – конек легитимности таджикского правительства, – а также замену старых, назначенных по политическим причинам и плохо квалифицированных кадров современными технократами. Однако укрепление безопасности в стране – это палка о двух концах, поскольку нередко оно проводится средствами, усугубляющими конфликтный потенциал в обществе. Если методы работы не будут изменены, в Таджикистане может вспыхнуть новый вооруженный конфликт. Внутри политической элиты возможны не только разногласия, но и прямое насилие; однако оно вряд ли скажется на жизни страны в целом, поскольку поддержкой широких слоев населения элита не пользуется.

Недовольство населения вызывают и вопросы, связанные с правом собственности на землю. Бытует мнение, что изначальная раздача земли в Таджикистане была проведена несправедливо: влиятельным и богатым достались лучшие наделы, а многим сельским беднякам – участки, за хозяевами которых уже значились долги. В некоторых регионах наделы столь малы, что не дают возможности прокормить семью. Земельное право в Таджикистане – сложная область. Земля официально принадлежит государству, однако крестьяне, трудящиеся на своих участках, имеют право передавать их по наследству. Если же участок не обрабатывается или используется для посева не хлопка, а иных культур, государство оставляет за собой право его отобрать. Таким образом, в сельской местности возможен конфликт как между крестьянами и властями, распределяющими землю, так и среди крестьян, а также между набирающими силу хлопковыми монополистами и крестьянами, вынужденными поставлять им хлопок-сырец.

В Таджикистане можно выделить два фактора, которые несут непосредственную угрозу политической нестабильности:

- Внутри региональной кулябской группировки, пришедшей к власти в результате войны, продолжается жестокая конкуренция. Дангарский клан, к которому принадлежит президент, монополизировал лучшие должности и возможности для бизнеса. Другие кланы из Куляба, сыгравшие немаловажную роль в победе кулябской группировки (Куляб можно считать основным оплотом президента), сложившейся ситуацией весьма недовольны.
- Возросло и соперничество внутри наркомафии. Заключенное в Таджикистане в 1997 г. мирное соглашение сопровождалось, по-видимому, неофициальным разделом рынка наркоторговли, где обе стороны получили свою долю. И если раньше контрабанда наркотиков не была связана с насилием (лишь изредка на афганской границе имели место стычки с российскими пограничниками), после ареста и обвинения ряда крупных наркоторговцев ситуация изменилась. Российские пограничники покинули регион, и сегодня наркорынок подвергается переделу. Взрывы, всколыхнувшие Душанбе в 2005 г., многие связывают именно с наркомафией.

Названные выше факторы вряд ли способны коренным образом пошатнуть мир в Таджикистане. Основная угроза стабильности лежит, скорее, в пограничных районах страны – на юге и севере, где процветает наркоторговля и все большее распространение получают исламистские движения.

Среди доноров бытуют разные взгляды на ситуацию в Таджикистане. Избранный подход диктует соответствующие практические действия.

1. Таджикистан можно рассматривать как постконфликтное государство, в котором мир непрочен и существует вероятность возобновления гражданской войны. «Политическая система хрупка – ее динамика во многом диктуется военно-феодалным режимом и регионализмом». ¹⁹ В сложившейся ситуации, приоритетом для доноров должно быть построение мира.
2. Есть те, кто склонен подчеркивать, что в Таджикистане установился авторитарный режим, использующий исламский экстремизм в качестве предлога для репрессий против населения. Конфликт в стране могут вызвать нарушения прав человека, ущемление свобод, жесткий контроль над СМИ и невозможность оппозиционной деятельности. В подобной ситуации приоритетом для доноров является защита демократии и прав человека.
3. Некоторые склонны рассматривать Таджикистан как развивающуюся страну с молодым населением. Опустошенная войной, она тем не менее сделала важные шаги на пути к миру и стабильности. Условия для развития в Таджикистане – благоприятные, и приоритетом для доноров должно стать именно экономическое развитие. Не следует забывать, что для выполнения «Целей развития на пороге тысячелетия» ООН, среди стран СНГ ПРООН выбрала только Таджикистан.
4. Наконец, протяженность границы с Афганистаном и слабая защита Таджикистана от наркобизнеса служат основанием для особого беспокойства относительно проблем наркоторговли. В этом отношении таджикский сценарий нередко приводят в качестве положительного примера: в борьбе с наркотиками интересы правительства и международного сообщества совпадают, что позволяет Западу успешно сотрудничать с местными властями. Помощь в целях развития предлагается в дополнение к программам по борьбе с наркотиками, которые служат основным мотивирующим фактором для донорской деятельности. ²⁰

Каждый из вышеназванных четырех подходов представляет собой лишь часть сложной картины положения в стране. Все эти части взаимосвязаны и взаимозависимы. Меры по предотвращению конфликтов и усовершенствованию системы управления должны стать частью общей стратегии преодоления бедности в стране. Фундаментом для дальнейшего сотрудничества между правительствами-донорами и таджикскими властями может стать эффективное сотрудничество в сфере борьбы с наркотиками.

1.1.4 Туркменистан

Население: 4,7 млн. чел.

ВНД на душу населения: 1,13 тыс. долл. США

Официальная помощь в целях развития: 27,2 млн. долл. США (по данным 2003 г.)

Официальная помощь в целях развития на душу населения: 5,6 долл. США (по данным 2003 г.)

От ВВП официальная помощь в целях развития составляет 0,4% (по данным 2003 г.)

В период с 1995 по 2004 г. Всемирным банком выделено 90 млн. долл. США. ²¹

Туркменистан граничит с Казахстаном, Узбекистаном, Ираном и Афганистаном; с запада его омывает Каспийское море. Основными источниками дохода являются природный газ, нефть и хлопок. Лидер Туркменистана Сапармурат Ниязов, или Туркменбаши, объявил себя пожизненным президентом. Из всех стран СНГ именно Туркменистан дальше всего отошел от советских корней. Долгосрочные контракты, обеспечивающие надежную прибыль от продажи природного газа, сосредоточены в руках правящих кругов, что обуславливает природу нынешнего режима.

На данный момент существующее положение вещей, очевидно, действует неплохо. Договор с Газпромом о поставках газа, заключенный на 25 лет, гарантирует стабильный доход. В соответствии

19 International Crisis Group, *Tajikistan's Politics: Confrontation or Consolidation?* (Политика Таджикистана: конфронтация или консолидация?) [интернет-версия], Asia Briefing № 33, ICG, Душанбе/Брюссель, 19 мая 2004 г.; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/040519_tajikistan_politics_confrontation_or_consolidation.pdf

20 Британское Отделение по борьбе с наркотиками недавно выделило 2 млн. фунтов стерлингов на усовершенствование пограничного контроля и мер по борьбе с нелегальной торговлей (из интервью с сотрудником Посольства Великобритании в Таджикистане, Душанбе, март 2005 г.).

21 World Bank, *Turkmenistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Туркменистане в 2004 г. по данным 2003 г.) [интернет-версия], см. www.worldbank.org; *UNDP Human Development Report 2005* (Отчет ПРООН по человеческому развитию за 2005 г.), указ. соч.

с договором, до 2007 г. Россия будет покупать у Туркменистана оставшийся после поставок в Украину газ, а после 2007 г. большая часть туркменского газа будет поставляться в Россию. Кроме того, экономическая ситуация в ряде стран СНГ, являющихся должниками Туркменистана, улучшилась, и эти государства начали возвращать свои долги.²² В сентябре 2005 г. с Газпромом было заключено новое соглашение, в соответствии с которым газ из Туркменистана будет транспортироваться через Узбекистан; таким образом, вскоре Россия будет полностью контролировать экспорт туркменского газа.²³ В подобной ситуации президент не видит потребности в финансовой поддержке Запада.

Система управления Туркменистана сосредоточена вокруг лидера, который принимает все решения. Государственные чиновники стараются снять с себя ответственность за происходящее. Класс новых менеджеров в стране не сложился, решения принимаются чрезвычайно медленно, а за строгим внешним фасадом зачастую кроются некомпетентность и отсутствие профессионализма. Несмотря на официальный контроль, среди чиновников распространена коррупция. Повсеместно используется и компромат с целью снятия с должности того или иного лица. Даже те, кто пользуются определенными привилегиями, могут неожиданно лишиться преимуществ своего положения, что вызывает недовольство среди тех самых людей, которые должны быть преданными служителями режима.²⁴ Соперничество между племенами²⁵ президент держит под контролем благодаря частой смене чиновников. По мнению некоторых наблюдателей, внезапная смерть президента может вызвать острое межплеменное соперничество за власть, что пагубно скажется на стабильности общества. Необходимо отметить также большой проект по построению «единой туркменской нации»,²⁶ который ставит в весьма невыгодное положение узбекское меньшинство в Туркменистане.

Контроль над страной президент осуществляет как средствами пропаганды, так и при поддержке мощного правоохранительного аппарата. Некоторая опасность для режима исходит от образованных представителей среднего класса, ибо их интересы выходят за рамки физического благосостояния. Исходя из этого, Туркменистан ограничивает возможности в плане образования и доступа к информации. Образование воспринимается как своего рода бомба замедленного действия, и поэтому его развитие ограничивается всеми возможными способами. Присутствие в стране иностранцев не приветствуется: они не только не подчиняются установленному кодексу поведения, но и способны повлиять на социальную обстановку. Многие западные бизнесмены и иностранные НПО сталкиваются в Туркменистане с постоянными проблемами.

Недовольство в регионах страны связано с тремя проблемами: образование, сбор хлопка и реквизиция сельхозпродукции. В период сбора урожая хлопковые поля оцепляются военными, не позволяющими населению выезжать даже в близлежащий город. Осенью, после сбора урожая, появляются специальные отряды, которые увозят собранный урожай, оставляя местным жителям жалкие остатки, достаточные лишь для того, чтобы не умереть с голоду.

Благодаря тому, что эксплуатация природных ресурсов лежит в основе неограниченной власти президента, попытки влиять на внутреннюю политику режима обречены на неудачи, пока нынешний президент находится у власти. Многие международные обозреватели полагают, что

22 С 1 июля 2005 г. Украина будет платить 44 долл. США наличными за 1.000 кубометров газа. Раньше эта цифра составляла 58 долларов (половина – наличными и половина – натурой): Украина согласилась засчет поставок различных товаров покрыть накопившийся за 2004-2005 гг. долг в 600 млн. долл. США. В 2005 г. в соответствии с договорами Туркменистан обязан поставить в Украину 36 млрд. кубометров газа. Источник: 'Ukraine Agrees to Pay Cash for Turkmen Gas' (Украина заплатит за туркменский газ наличными) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 121, 27 июня 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-270605.asp

23 RFE/RL, 'Russia, Uzbekistan ink gas deal' (Россия и Узбекистан подписали соглашение по газу) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 184, 29 сентября 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/09/290905.asp

24 См., например, IWPR, 'Turkmenistan: Fate of Kurbanmuradov Uncertain' (Туркменистан: судьба Курбанмурадова под вопросом) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 389, 21 июня 2005 г.; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_389_2_eng.txt

25 Туркменское общество разделено на 44 племени. Самые крупные из них: ахал-текинцы, проживающие в основном в центре страны, эрсары, живущие преимущественно на туркменско-афганской границе, и йомуты, живущие на западе. См. Akiner, S., *Central Asia: Conflict or Stability and Development?* (Центральная Азия: конфликт или стабильность и развитие?), Minority Rights Group, Лондон, 1997 г., с. 30.

26 Например, в Ташаузе население обязано носить туркменскую национальную одежду – даже российское население носит тюбетейки. Информация из интервью с проживающим в Узбекистане журналистом, Ташкент, март 2005 г.

смерть президента повергнет страну в хаос, однако единого мнения относительно правильного курса действий на сегодняшний день не существует. Предлагаются следующие варианты:

1. Прекратить всякую деятельность в стране. Пользу принести невозможно, а присутствие в стране международных представителей лишь придает настоящему режиму легитимности.
2. Продолжать деятельность в стране, чтобы присутствовать в тот момент, когда ситуация начнет меняться. Кроме того, присутствие международных организаций обеспечивает немногим оставшимся представителям гражданского общества и интеллигенции весьма необходимые им поддержку и солидарность.
3. Оказывать давление на власть, чтобы добиться от нее действий по решению важных стратегических проблем, таких как проблема наркотиков (хотя официально в Туркменистане эта проблема не признается).²⁷ Это действительно очень нужные меры, и есть шанс, что президент начнет как-то действовать, если почувствует угрозу полной международной изоляции.

Независимо от того, какой подход будет избран в качестве общей линии поведения, на данный момент возможностей для миростроительных инициатив со стороны международного сообщества, по всей видимости, не существует.

1.1.5 Узбекистан

Население: 25,6 млн. чел.

ВНД на душу населения: 420 долл. США

ВВП: 9,9 млрд. долл. США

За чертой бедности проживает 28% населения (по данным 2002 г.)

Официальная помощь в целях развития составляет 194,4 млн. долл. США (по данным 2003 г.)

Официальная помощь в целях развития на душу населения: 7,6 долл. США (по данным 2003 г.)

От ВВП официальная помощь в целях развития составляет 2% (по данным 2003 г.)

Между 1994 и 2003 г. Всемирным банком Узбекистану выделено 599 млн. долл. США.²⁸

По численности населения Узбекистан – самое крупное государство Центральной Азии. Он издавна славится своим хлопком, для производства которого, однако, требуется интенсивное орошение полей и тяжелый ручной труд.²⁹ С конца 1990-х гг. в Узбекистане имели место акты насилия, в том числе теракты, совершенные Исламским движением Узбекистана (ИДУ), а также взрывы в феврале 2004 г., якобы учиненные подпольными исламистскими группировками. Внутренний политический контроль достиг своего апогея во время подавления акции протеста в Андижане в мае 2005 г. Относительно того, является ли террор в Узбекистане причиной или следствием внутренних репрессий, нет единого мнения.

Последнее десятилетие минувшего века принесло Узбекистану некоторую стабильность. Однако к концу 1990-х экономическая и социальная ситуация начала ухудшаться. Программы в области развития уже несколько лет не могут сдвинуть ситуацию с мертвой точки. Своим отказом от политической, экономической и социальной модернизации правительство завело страну в тупик: настоящая система не приспособлена ни к реформам, ни к переменам. Ущемление экономических свобод стало серьезно влиять на простых людей, не интересующихся политикой и едва сводящих концы с концами.

27 Как бы признавая эту проблему, президент Ниязов уволил хяжима (главу) Ахалского веляята (района) Мурада Атагаррыева за «пристрастие к наркотикам». См. RFE/RL, 'Turkmen President dismisses regional head for drugs problems' (Президент Туркменистана уволил главу района за пристрастие к наркотикам) [интернет-версия], RFE/RL Newsline, Vol. 9, № 184, 29 сентября 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/09/290905.asp

28 World Bank, *Uzbekistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Узбекистане в 2004 г. по данным 2003 г.) [интернет-версия], см. www.worldbank.org; *UNDP Human Development Report 2005* (Отчет ПРООН по человеческому развитию за 2005 г.), указ. соч.

29 International Crisis Group, *The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture* (Проклятие хлопка: деструктивная монокультура Центральной Азии) [интернет-версия], Asia Report № 93, ICG, Бишкек/Брюссель, 28 февраля 2005 г.; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/093_curse_of_cotton_central_asia_destructive_monoculture.pdf

Андижанские события дали властям понять, что среди населения существует недовольство, и тем самым поставили правящие круги перед нелегким выбором. Либерализация, даже осторожная, может дестабилизировать обстановку, по крайней мере в краткосрочной перспективе, и привести к бурным переменам, когда накопившееся в течение долгих лет недовольство выплеснется наружу. С другой стороны, ужесточение контроля и репрессий требует поддержания достаточно дорогостоящего силового аппарата и преданной элиты, однако определенные группы среди элиты, по всей видимости, недовольны реакцией правительства на события в Андижане.³⁰ Есть сведения и о том, что часть солдат отказалась открыть огонь по мирному населению.³¹

Некоторые международные наблюдатели считают, что растущая напряженность способна привести к новым вспышкам насилия. Другие же убеждены, что жестокие репрессии посеяли среди элиты и всего общества такой страх, что люди практически парализованы и не станут предпринимать никакие активные действия. На растущие социальные и политические проблемы правительство отвечает все менее эффективными мерами, постоянно прибегая к репрессиям за отсутствием более здравых решений. В такой ситуации остается высокой опасность крупного социального взрыва или, по крайней мере, локальных вспышек насилия.³² При таком сценарии Узбекистан рискует превратиться в центр исламской солидарности – сюда будут стягиваться боевики и поступать средства из других стран. Последствия подобного сценария ощутят на себе и соседи Узбекистана.

Доноры пытались по-разному влиять на узбекское правительство, однако без ощутимого успеха. Те, кто был готов дать Узбекистану дополнительное время, уже перестали надеяться: ограничения политических и социальных свобод лишь усиливаются, а экономическая политика только препятствует развитию.³³ Стало очевидным, что в своей политике правительство Узбекистана пренебрегает рекомендациями международного сообщества; в сотрудничестве с донорами его интересует лишь техническая поддержка.³⁴ Возможности работать с умеренными представителями элиты в надежде на то, что в будущем их роль возрастет, на данный момент чрезвычайно ограничены. В целом, интерес доноров к сотрудничеству с правительством постепенно сходит на нет, и программы помощи ограничиваются работой на местном и районном уровнях. В конце 2004 г. Агентство США по международному развитию (USAID) прекратило выделять финансирование центральному правительству в связи с ростом авторитаризма, а в октябре 2005 г. санкции в отношении Узбекистана ввел Евросоюз.

Дальнейшие санкции и прекращение всякой деятельности в стране – один из путей, по которому могут пойти доноры. Однако, возможно, им не следует ограничивать себя «черно-белым» подходом, ведь помимо союзничества и изолирования существуют и иные варианты работы. Гражданское общество Узбекистана сегодня в смятении: те, кто стремился сделать свое общество более открытым, чувствуют, что международные организации их бросили. По-видимому, какую-то работу в стране следует продолжать. Поэтому доноры должны найти такие методы работы, который бы не интерпретировались ни как поддержка нынешнему политическому режиму, ни как конфронтация с ним. Новый подход должен учитывать важное место Узбекистана среди государств Центральной Азии, и вследствие этого признавать важность серьезного диалога, и по возможности, попыток наладить сотрудничество. Для этого можно содействовать и формат работы международных организаций; немаловажную роль в этом могут сыграть ООН и, возможно, ОБСЕ. Новый подход мог бы включать такие виды работы, как поддержка инициатив в области образования и местного развития, налаживание контактов и практические проекты с гражданским обществом и научными организациями.

30 Обзор событий в Андижане см. в International Crisis Group, *Uzbekistan: the Andijon Uprising* (Узбекистан: восстание в Андижане), Asia Briefing № 38, ICG, Бишкек/Брюссель, 25 мая 2005 г.; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/b038_uzbekistan_the_andijon_uprising_edited.pdf

31 Дубнов, А. «В Ташкенте нервничают узбекские власти и иностранные дипломаты» [интернет-версия], «Время новостей», 7 июня 2005 г.; см. www.vremya.ru/2005/99/5/126893.html

32 Donovan, J., 'Is Uzbekistan Headed for Regime Change?' (Назревает ли в Узбекистане смена режима?) [интернет-версия], *RFE/RL Central Asia Report*, Vol. 5, № 25, 7 июля 2005 г.; см. www.rferl.org/reports/centralasia/2005/07/25-070705.asp

33 'The IMF Has Critically Assessed the State of the Uzbek Economy' (МВФ критично оценил состояние узбекской экономики) [интернет-версия], *Times of Central Asia*, 17 июнь 2005 г.; см. www.timesca.com/news/Economy/Uzbekistan/2005/06/17/0072146

34 Информация из интервью с представителями узбекских офисов агентств по международному развитию, Ташкент, март 2005 г.

1.1.6 Общерегionalные темы

Несмотря на то, что каждое из пяти государств Центральной Азии обладает своей спецификой, между ними существует ряд важных связующих нитей. Основным носителем конфликтного потенциала (там, где он может вызвать беспокойство) является вопрос управления, или иными словами: проблема власти – организация власти на местном и государственном уровнях, то, на какие ценности и общественные правила она опирается, каковы принципы получения и лишения власти и каким образом эти принципы практически реализуются.

В Центральной Азии управление осуществляется преимущественно через систему покровительства и неформальные структуры, в которых монополия на принятие решение принадлежит группе, находящейся у власти. Эта монополия позволяет ей контролировать важнейшие ресурсы страны. Назначение того или иного кандидата на должность осуществляется не на основании профессиональных квалификаций, а в соответствии с его преданности начальству. Таким же образом принимаются и решения, от которых зависит работа всех политических институтов. В такой ситуации общество находится под существенным давлением, что заставляет власть периодически прибегать к репрессиям для решения проблем. Государственные институты не учитывают потребностей населения и закрыты для рядовых граждан. Сами же рядовые граждане мало что сделали для изменения ситуации, поэтому данная схема так глубоко укоренилась в обществах.

Политическая жизнь центральноазиатских государств и их отношения друг с другом по большому счету зависят от политической воли их лидеров. Здесь сохранилось советское отношение власти к народу и к решению социальных проблем. Относительно новым фактором стала связь между политикой и организованной преступностью, появившаяся в результате наркоторговли и иных видов преступной деятельности, процветающих в условиях ограниченных экономических возможностей. В Кыргызстане эта связь особо видна, хотя в других государствах она также присутствует.

В каком-то смысле, правящие круги в Центральной Азии стали ощущать нависшую над ними угрозу. Смена власти в Грузии и на Украине обеспокоила глав центральноазиатских государств, а смена режима в Кыргызстане вызвала настоящую тревогу. Некоторые заключили, что «мягкий» подход к общественным акциям протеста приводит лишь к свержению власть предержащих. Во всех вышеупомянутых событиях лидеры видят американский заговор.³⁵ После свержения Акаева таджикские чиновники заявили США, что не нуждаются в поддержке, ценой которой может стать «революция».³⁶ Подобные подозрения препятствуют программам по построению мира, поскольку любая инициатива расценивается как внешнее вмешательство.

Постоянное недовольство населения вызывают роль и действия силовых органов: государство чаще является к гражданам в полицейской форме, нежели в качестве поставщика товаров и услуг. Даже по сравнению с советским периодом ухудшились стандарты в системе правосудия и в пенитенциарной системе, о чем свидетельствуют мятежи заключенных в Кыргызстане в октябре 2005 г. Плоды демократии и независимости разочаровали население Центральной Азии. Проблема социальной справедливости с каждым днем становится более актуальной. Многие, особенно молодежь, полагают, что восстановить справедливость в обществе способен лишь ислам.

У молодежи в Центральной Азии мало шансов получить достойную работу в своей стране: для этого ей приходится уезжать в Россию. Проблемы, с которыми она сталкивается, закладывают основу для дальнейших конфликтов. Несмотря на стремление центральноазиатских государств сохранить лучшие достижения советского периода, качество обучения в регионе ухудшилось, а

35 Бывший президент Акаев предупредил лидеров соседних государств, что его свержение было результатом вмешательства со стороны США: 'The rulers of Uzbekistan and Kazakhstan would learn lessons from the events in Kyrgyzstan and successfully resist any attempts to chase them from power' (Лидеры Узбекистана и Казахстана могли бы извлечь уроки из событий в Кыргызстане и положить конец любой попытке отнять у них власть), Isachenko, V., 'Akayev Blames U.S. for Kyrgyz Uprising' (Акаев возложил вину за восстание в Кыргызстане на США), *The Associated Press*, 5 июля 2005 г.

36 Информация из интервью с международными дипломатами в Таджикистане, Душанбе, март 2005 г.

доступ к образованию снизился. Все это представляет серьезную и долгосрочную опасность для общества, поскольку во всем регионе постепенно накапливается напряжение.

Итак, основным конфликтогенным фактором в Центральной Азии является проблема власти и управления. Вторичными источниками конфликта являются потенциальные распри и разногласия на почве межэтнических отношений и соперничества за природные ресурсы. Острота подобных разногласий в будущем может усугубляться за счет эскалации конфликта на почве основной проблемы – управления.

1.2 Проблемы регионального значения

1.2.1 Границы

Закрепившиеся в постсоветский период границы государств Центральной Азии по-прежнему остаются источником ряда серьезных проблем. Установление этих границ повлекло за собой серию территориальных распрей. Сегодня в Центральной Азии действует жесткий режим пересечения границы: границы часто используются для сведения счетов с враждебно настроенными соседями. Усиление пограничного контроля ограничило возможности для социального и экономического взаимодействия между странами, что в свою очередь разрушило укрепившиеся на местах торговые связи. Первым закрыл свои границы для соседей Узбекистан, пытаясь предотвратить проникновение на территорию страны воинствующих исламистов. Соседи отреагировали на это аналогичными мерами, приведшими, в конечном счете, к формированию сетей, связывающих между собой коррумпированных чиновников и контрабандистов.

Границы в Центральной Азии по сути превратились в механизм для совместных операций по вымогательству. Пограничные должности считаются весьма престижными и нередко продаются за деньги. Многие извлекают выгоду из действующей схемы – от пограничников и таможенных чиновников до полиции, местных властей и местных жителей, живущих за счет контрабанды.

Границы, таким образом, представляют собой центр сосредоточения целого ряда различных интересов, которые активно лоббируются на уровне правительства. Пограничные ограничения зачастую вызывают недовольство местного населения, во-первых, из-за практических неудобств, во-вторых, из-за роста коррупции и в-третьих, из-за общего неодобрения постсоветских границ и государств. Многие предпочитали бы сосуществовать и взаимодействовать со своими соседями, как это было в советские времена. Однако даже при желании властей ослабить режим пересечения границ и содействовать торговле, это было бы трудно осуществить из-за влияния всех тех групп, которые заинтересованы в статус-кво.

Целый ряд проблем связан и с тем, что из пяти государств Центральной Азии, три (Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) граничат с Афганистаном. Узбекско-афганская граница протяженностью всего в 80 км практически закрыта для транзита и торговли,³⁷ и вряд ли существует перспектива для ее открытия в ближайшее время. В силу характера туркменского режима, о туркменско-афганской границе известно крайне мало: иностранцам редко разрешают посещать пограничный регион. Есть сведения о том, что через эту границу легко провозят наркотики в Россию, Азербайджан и, возможно, в Иран (ибо на афганско-иранской границе действует более жесткий контроль), однако, об изъятии наркотиков туркменскими пограничниками никаких сведений нет.

О таджикско-афганской границе известно больше. Помимо контрабанды драгоценных камней и нелегальной миграции в Центральную Азию, наибольшую обеспокоенность на сегодняшний день вызывает нелегальная торговля наркотиками, людьми и стрелковым оружием.

37 Мост Дружбы, связывающий Термез и Хайратон, открыт лишь для тех, кто может предъявить специальный пропуск, выданный узбекским правительством. Из личного опыта автора, март 2005 г.

- Наркотики поступают в Таджикистан, по всей видимости, через Шурабадский район Хатлонской области. Между 2001 и 2004 гг. российскими пограничниками в этом районе было изъято свыше 13 тонн наркотиков, из которых половину составлял героин.³⁸ В 2004 г. за нелегальное пересечение границы было арестовано 127 человек, а двое российских солдат погибли в стычке на этом же участке границы.³⁹ Есть сведения о том, что некоторые наркоторговцы-таджики заблаговременно приобретают опиум у афганских крестьян, предлагая им «фьючерсные» контракты.⁴⁰
- Серьезную угрозу в пограничных регионах Таджикистана представляет и похищение людей, в основном женщин и детей. Цели похищений указываются разные – давление на тех, кто задолжал наркоторговцам, проституция, насильственное вырезание органов для пересадки, и продажи детей для попрошайничества.⁴¹
- На афганской стороне границы легко можно купить легкое и стрелковое оружие. Есть сведения о том, что оружие поступает и в Центральную Азию⁴², но на данный момент масштабы контрабанды скорее всего остаются незначительными.⁴³ Однако если политическая ситуация изменится и спрос на оружие возрастет, поставки, несомненно, вырастут. Напомним, что свою роль в гражданской войне в Таджикистане сыграл именно наплыв легкого и стрелкового оружия из Афганистана.

Основным (но не единственным) донором, поддерживающим полицейскую реформу в Афганистане, является Германия, которая вложила в этот процесс 12 млн. евро. В ходе реформы планируется подготовить 12 тысяч полицейских-пограничников – по оценкам Германии и США, именно такое их количество необходимо сегодня Афганистану.⁴⁴ В Херате и Кундузе строятся пограничные полицейские отделения, основная деятельность которых будет направлена на проблемы нелегальной иммиграции, контрабанды легкого и стрелкового оружия и похищения людей. Об эффективности этих мер можно будет судить в будущем, однако, если на афгано-таджикской границе сегодня сосредоточено основное внимание доноров, то ситуация на афгано-туркменской границе остается менее ясной и вызывает серьезную обеспокоенность. Попытки западных миротворцев поднять эту проблему с туркменскими властями не дали ощутимых результатов. Возможно, стоит попытаться определить, каким образом этот участок границы можно было бы контролировать с афганской стороны, учитывая, что на северо-западе увеличивается контингент Международных сил по поддержанию безопасности НАТО (ISAF) и ситуация в этом районе достаточно стабильная.

1.2.2 Ферганская долина

Расположенная на границе Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, Ферганская долина уже давно рассматривается как потенциальный источник конфликта. Основными конфликтогенным факторами традиционно считаются межэтнические отношения и соперничество за природные ресурсы. В качестве дополнительного фактора, способного усугубить трения, стали приводиться пограничные проблемы. Из недавних крупных вспышек насилия можно назвать события в Баткенской области в 1998–99 гг., когда боевики из ИДУ пересекли границу с Кыргызстаном с целью совершить нападение на Узбекистан, а также андижанское столкновение в мае 2005 г. В Ферганской долине имели место вооруженные столкновения и до обретения Центральной Азией независимости: в Фергане и Коканде происходили стычки между узбеками и турками-месхетинцами, а в Оше и Узгене – между узбеками и кыргызами.

38 80% наркотиков изъято российскими пограничниками в Московском (из интервью с представителем российского посольства, Душанбе, март 2005 г.).

39 Dikaev, T., 'Is Drug Trade on Tajik-Afghan Border Set to Expand?' (Следует ли ожидать роста наркоторговли на таджикско-афганской границе?) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 374, 7 мая 2005 г.; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_374_3_eng.txt

40 Из интервью с международными наблюдателями, Кабул, март 2005 г.

41 Из интервью с сотрудниками IWPR, Робертом Клейвером и другими, Кабул, март 2005 г.

42 См. *Moving Mountains: The UN Appeal for Tajikistan 2005* (Сдвинуть горы: призыв ООН о помощи Таджикистану (2005 г.) [интернет-версия], см. www.untj.org/files/reports/UNAppealEng.pdf; и *Sustainable disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants and conversion of military assets to civilian use* (Устойчивое разоружение, демобилизация и реинтеграция экс-комбатантов и использование военных ресурсов в мирных целях), UNDP HDR Series No. 1, 2005, с. 28–30; см. www.undp.tj/publications/index.htm

43 Российская пограничная служба ФСБ публикует информацию об изъятии на границе партий оружия. См. материалы пресс-службы российских пограничных сил в Таджикистане в *Asia-Plus Blitz* за 21 октября 2004 г. и Мухин, В., «Подводные камни на пути российско-таджикского сближения» [интернет-версия], *Информационное агентство Фергана. Ру*, 22 октября 2004; см. <http://news.ferghana.ru/detail.php?id=974884283101.45,1761,1672997>

44 Из интервью с представителем немецкого полицейского проекта, Кабул, март 2005 г.

Подобные столкновения на национальной почве, происходившие еще в советский период, привели к формированию широко распространенного убеждения в том, что основным конфликтогенным фактором в регионе являются межэтнические отношения. Сторонники этого взгляда подчеркивают, насколько важны в обществах Центральной Азии этнические связи и расколы, даже или именно тогда, когда подозрительность и стереотипы, которые могут существовать у разных этнических групп по отношению друг к другу, не обязательно находят внешнее проявление. Но как и в других частях мира, время показывает, что сами по себе эти факторы не приводят к вооруженным конфликтам. Опасность представляют ситуации, когда этнические трения совпадают с другими линиями раскола, когда этническая группа считает, что подвергается дискриминации, или когда этнические разногласия намеренно используются в политических целях для усугубления конфликтов, возникших на почве иных факторов. Особым поводом для беспокойства является и то, что если конфликт обретает этническую или религиозную окраску, в дальнейшем его от нее очень сложно избавиться.

Трения усугубляет соперничество за сельскохозяйственные ресурсы, такие, как земля, вода и право на пользование пастбищами. То, что подобное соперничество зачастую разворачивается между представителями различных национальностей, может стать дополнительным конфликтогенным фактором, усугубляющим этнические разногласия. Земля и вода имеют для сельского населения громадное значение, поскольку число рабочих мест в промышленности и других сферах деятельности значительно сократилось, и сельское хозяйство стало основным источником дохода. Уровень рождаемости остается высоким, особенно в Узбекистане и Таджикистане, и претендентов на земельные участки становится все больше. Разногласия, связанные с распределением земельных и водных ресурсов, наблюдаются как внутри различных государств, так и между ними, например, между общинами, живущими на таджикско-кыргызской границе. Несмотря на местный характер подобных разногласий, они имеют значение для региона в целом, ибо говорят о скрытых территориальных притязаниях одного государства в отношении другого. Доноры уделяют много внимания инициативам, направленным на снижение риска конфликтов в Ферганской долине на почве ресурсов, однако, возможно, подобный подход не позволил уделить внимание более важным и насущным проблемам.

Поскольку проблема природных ресурсов затрагивает все страны Центральной Азии, укрепление границ и ужесточение правил их пересечения лишь углубили напряженность в регионе. Население не видит смысла в границах, которые служат препятствием для перемещения товаров и людей, и при этом способствуют росту коррупции. В Ферганской долине, веками служившей местом встречи трех государств, недовольство ощущается особенно остро. Сложная история заселения этого региона привела к созданию ряда анклавов, большинство из которых расположено на территории Кыргызстана, но принадлежит Узбекистану и Таджикистану. Въезд в эти анклавы, как и транзит через них, достаточно сложен, ибо каждое из трех государств создает препятствия для перемещения лиц из соседних стран. На каждый новый запрет с чьей-либо стороны соседи отвечают аналогичными мерами. В такой обстановке долгосрочное существование анклавов представляется маловероятным.

Настоящие угрозы миру и стабильности в Ферганской долине носят преимущественно политический характер и обусловлены действиями властей, как например насилие в Андижане. Со времени обретения Центральной Азией независимости немалые усилия правительства региона направили на предотвращение сепаратистских тенденций. Были укреплены границы и усилен силовой аппарат; однако это привело к росту напряженности между рядовыми гражданами и правоохранительными органами, в первую очередь полицией и таможенниками, которые заслужили репутацию жестоких и коррумпированных в обращении с населением, и неэффективных в отношении преступников и наркодельцов. Более целенаправленная работа служб безопасности и более эффективное решение пограничных проблем между государствами помогли бы улучшить обстановку в Ферганской долине. Сама по себе межнациональная рознь вряд ли способна вызвать вооруженный конфликт, а соперничеству за ресурсы доноры и так уделяют большое внимание. Хотя оба этих фактора могут быть использованы для эскалации конфликтов, основное внимание (как в Ферганской долине, так и

в других регионах Центральной Азии) должно быть обращено на тех, кто стремится использовать существующие факторы в своих целях, а также на ключевых проблемах власти и управления.

1.2.3 Политический ислам

В социальной и политической жизни Центральной Азии ислам сегодня играет все более важную роль. Растет число паломников в Мекку, на частные средства из-за рубежа строятся новые мечети (с согласия местных властей), все большая часть населения выбирает религиозный образ жизни. Рост исламистских настроений в обществе, появление новых группировок и проведение акций исламистского толка – всё это становится более очевидным, однако не до конца понятным феноменом. Власти же используют угрозу исламского фундаментализма в качестве предлога для ужесточения контроля и оправдания авторитарного подхода. Для выработки более эффективных стратегий работы необходимо разобраться в том, почему исламизм сегодня столь привлекателен для граждан Центральной Азии.

Опираясь на анализ и терминологию Международной группы по предотвращению кризисов (ICG), можно выделить три основных типа исламизма, которые объединяются стремлением к радикальной смене существующего порядка:⁴⁵

- *Политический исламизм* в Центральной Азии представлен исламистскими движениями, стремящимися к власти на уровне правительства. Принимая понятие государства-нации, эти группировки действуют строго в рамках конституции. Единственным серьезным примером подобной группы сегодня может служить Партия Исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ), признанная легитимной политической силой в рамках заключенного в 1997 г. мирного соглашения. Чтобы оставаться близко к власти, ПИВТ пришлось пойти на компромисс с президентом, что помешало ей четко определить свои цели. Постепенно лидеры партии перешли на сторону официальной власти, заняв в правительстве ряд высокопоставленных должностей. Сегодня они отделились от своих прежних сторонников и, хотя число поддерживающих ислам избирателей в стране растет, партия вряд ли сможет извлечь из этого политическую выгоду.
- *Миссионерский исламизм*. Движения этого типа не стремятся к политической власти. Их целью является скорее сохранение веры, образа жизни и моральных устоев среди мусульман.⁴⁶ Основным центральноазиатским представителем миссионерского исламизма является организация «Хизб ут-Тахрир», пользующаяся во всем регионе многочисленной поддержкой. Первоначальным опором организации была Ферганская долина, что многие связывали с реакцией на появление государственных границ в регионе, население которого к границам не привыкло.⁴⁷ Для разделенного общества весьма привлекательной является идея халифата – единого многонационального исламского государства. Приверженность «Хизб ут-Тахрир» принципу социальной справедливости, которая, по мнению многих, практически исчезла после обретения Центральной Азией независимости, также вызывает у многих одобрение. Несмотря на то, что организация была объявлена террористической и незаконной, ее популярность давно вышла за пределы Ферганской долины. Единого мнения об истинной природе этого движения не существует. С одной стороны, оно явно противостоит концепции государства в целом и сегодняшним режимам в частности, призывая сменить светскую власть системой, основанной на исламе. С другой стороны, смена власти должна, как заявляет организация, произойти мирным путем. «Хизб ут-Тахрир» никогда не признавался в причастности к каким-либо терактам в регионе. Некоторые из правительств в Центральной Азии утверждают, что могут привести доказательства, подтверждающие связь организации с террором, но пока что их доводы не убедили доноров.

45 International Crisis Group, *Understanding Islamism* (К пониманию исламизма), Middle East/North Africa Report, № 37, ICG, Каир/Брюссель, 2 марта 2005 г. См. также дальнейшие отчеты Crisis Group: *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir* (Радикальный Ислам в Центральной Азии: реакция на деятельность «Хизб ут-Тахрир»), Asia Report № 58, ICG, Ош/Брюссель, 30 июня 2003 г.; *Central Asia: Islam and the State* (Центральная Азия: ислам и государство), Asia Report № 59, ICG, Ош/Брюссель, 10 июля 2003 г.; and *Is Radical Islam Inevitable in Central Asia? Priorities for Engagement* (Неизбежен ли в Центральной Азии радикальный ислам? Рабочие приоритеты), Asia Report № 72, ICG, Ош/Брюссель, 22 декабря 2003 г.

46 International Crisis Group, *Understanding Islamism* (К пониманию исламизма), указ. соч., с. i.

47 Из интервью с независимым экспертом, Душанбе, 2004 г.

- *Джихад*. Традиция джихада связана не только с политической деятельностью, но и с внутренним миром человека, однако в данном контексте речь будет идти об исламистских группировках, ведущих вооруженную борьбу. Их можно разделить на три группы: «внутренние (борющиеся с правящим режимом, который они считают нечестивым несмотря на его якобы мусульманский характер), ирредентистские (стремящиеся вернуть земли, которыми правят немусульмане или которые были оккупированы ими) и глобальные (борющиеся против Запада)». ⁴⁸ В Центральной Азии до недавнего времени большинство таких группировок вело внутреннюю борьбу, однако у некоторых появились и антизападные настроения – в первую очередь ненависть к США. В 2004 г. в Ташкенте имели место взрывы в посольствах США и Израиля, но более крупным терактам препятствует жесткая работа служб безопасности. ⁴⁹ Часто лица и группы, которым идея Джихада была изначально чужда, приходят к ней позже; так, Джума Намангани, лидер ИДУ, изначально ставили перед собой цели политического влияния внутри Узбекистана.

Имеются сведения о том, что ИДУ, слившись с другими группами, образовало Исламское движение Туркестана, однако никаких сообщений о деятельности подобной группы нет. Информация, которой мы обладаем, скорее указывает на существование в регионе лишь ряда отдельных, слабо связанных между собой ячеек. Работа некоторых из них, например таджикской группы «Баят» («Присяга»), действующей в Исфаринском районе с преимущественно исламским населением, сегодня получает более широкую огласку. Широкая общественность впервые услышала о «Баяте» в январе 2004 г., после убийства новообращенного протестанта в селе Чорку. В Таджикистане было арестовано около десятка членов «Баята», которые обвинялись в различных преступлениях – от организации криминальных группировок до заговора с целью убийства. В Андижанской области ячейки исламистов существовали и до событий мая 2005 г.; время от времени они подвергались рейдам со стороны полиции и служб безопасности. ⁵⁰ Действия правительства в Андижане могут повлечь за собой дальнейшее распространение и радикализацию существующих групп.

Правительства государств Центральной Азии обвиняют в росте исламизма исламистских миссионеров извне, а также влияние Пакистана и арабских государств в 1990-х гг. Многие международные наблюдатели связывают рост исламизма скорее с социальными условиями в регионе и с репрессиями со стороны властей. Государства Центральной Азии воспринимают религию не как конструктивную общественную силу, а как угрозу безопасности. ⁵¹ Любую группу людей, не подчиняющихся государственным нормам, власти готовы объявить потенциальными террористами. Особенно заметна эта тенденция в Узбекистане, где между террористами, радикалами, строгими традиционными фундаменталистами, умеренными традиционалистами и иными группами не делается никаких различий. Власти не желают признавать, что стремление проповедовать ислам не всегда сопровождается политическим радикализмом. Нет и осознания того, что не все, кто стремится к созданию исламского государства, готовы использовать для достижения своей цели насилие. Все это привело к тому, что многие видят в государстве врага ислама, а то и выступающего против бога, несмотря на, казалось бы, уважительное отношение, которое власти демонстрируют к религии; по крайней мере, на словах.

Исламистские настроения сегодня все теснее переплетаются с общим недовольством, вызванным политическими преследованиями, экономическими и социальными проблемами. Ячейки джихадистов способны на отдельные акты насилия, такие, как взрывы 2004 г. в Узбекистане, но не способны начать крупномасштабное народное восстание. Только объединившись с массой отчаянных, страдающих от нищеты людей, они могли бы подтолкнуть к началу крупного движения протеста.

1.2.4 Наркотики

Центральная Азия, увы, все чаще ассоциируется именно с наркобизнесом. С ростом производства наркотиков в Афганистане в 2004 г. центральноазиатский регион оказался еще сильнее втянутым в эту сферу. Степень причастности центральноазиатских государств к транспортировке наркотиков

48 International Crisis Group, *Understanding Islamism* (К пониманию исламизма), указ. соч., с. i.

49 Из интервью с зарубежным дипломатом в Кыргызстане, февраль 2005 г.

50 Из интервью с местными наблюдателями, Ферганская долина, март 2005 г.

51 Из интервью с представителем международного агентства по развитию, Ташкент, март 2005 г.

из Афганистана оценивается по-разному. Некоторые эксперты полагают, что через Центральную Азию экспортируется около половины производимых в Афганистане опиатов, при этом большая часть – через Таджикистан и Туркменистан. Другие утверждают, что через Таджикистан провозится 15 – 20% опиума, выращенного в Афганистане⁵². Существует и мнение, что через Таджикистан и Узбекистан экспортируется около 24% афганских наркотиков.⁵³ По некоторым сведениям, недалеко от таджикской границы появилось около 20 «мини-заводов», каждый из которых способен производить по 20 кг героина в день. Случаи изъятия крупных партий наркотиков учащаются. С 1992 г. российскими пограничниками на таджикско-афганской границе было изъято более 29 тонн наркотиков.⁵⁴ В 2004 г. в Таджикистане службы безопасности изъяли наркотические вещества на сумму 1 млрд. долл. США.⁵⁵ По сведениям таджикских и российских служб, в 2003 г. было изъято на 42% больше наркотиков, чем в 2002 г. Из 9 с лишним тонн изъятых наркотических веществ две трети составлял героин.⁵⁶

Наркобизнес является серьезным источником дохода для многих, и число этих людей растет. За исключением стычек, периодически случающихся на таджикско-афганской границе между наркодельцами и российскими пограничниками, наркобизнес почти не связан с насилием. Тем не менее, многие столкновения между представителями мафиозных групп определенной этнической принадлежности, традиционно расцениваемые как пример межэтнической вражды, на деле могут объясняться именно распрями на почве наркотиков. Полиция пытается бороться с нелегальным распространением наркотиков, но зачастую сама оказывается вовлеченной в этот бизнес. Большинство наркобаронов имеют своих покровителей в силовых кругах.

Проникли наркотические интересы и в политику. Есть информация о том, что карьера некоторых таджикских и кыргызских политиков профинансирована именно доходами от продажи наркотиков.⁵⁷ Российские эксперты по безопасности открыто заявляли о причастности к наркобизнесу местных властей, представителей службы безопасности и пограничной службы Таджикистана.⁵⁸ Некоторые крупные таджикские наркобароны, вошедшие в политику, были арестованы и обвинены в совершении преступлений, не связанных с наркотиками; другие были задержаны в Москве. Можно утверждать, что в кыргызском городе Оше – одном из центров наркоторговли в Центральной Азии – волнения, сопровождавшие смену режима, отчасти были связаны с наркотиками. Так, в сентябре 2005 г. был убит крупный дилер, ставший политиком, Баяман Эркинбаев, имевший определенное влияние на процессы перераспределения власти, имущества и важных должностей в стране.

Осуждение наркоторговли с морально-нравственных позиций в Центральной Азии незначительно, так как уровень употребления наркотиков по-прежнему достаточно низок – порядка 1%.⁵⁹ В неблагоприятных экономических условиях контрабанда наркотиков, как и контрабанда любых других товаров, – явление обыденное. В сельской местности Таджикистана и Кыргызстана наркодельцы зачастую играют роль местных благодетелей – «спонсоров», обеспечивающих

52 Из интервью с представителем посольства Великобритании, Душанбе, март 2005 г.

53 Dikaev, T., 'Is Drug Trade on Tajik-Afghan Border Set to Expand?' (Следует ли ожидать роста наркоторговли на таджикско-афганской границе?), указ. соч.

54 По сведениям ИТАР-ТАСС от 15 октября 2004 г.

55 Таджикистан/Россия, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 июня 2004 г. В общей сложности с 1999 по 2004 гг. изъято свыше 40 тонн наркотиков, в том числе 21 тонна героина.

56 UN OCHA, *Tajikistan 2004, Consolidated Appeal Process Mid-Year Review* (Таджикистан 2004 г.: обзор консолидированного процесса поиска поддержки) [интернет-версия], с. 2; см. [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_Tajikistan/\\$FILE/MYR_2004_Tajikistan_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_Tajikistan/$FILE/MYR_2004_Tajikistan_SCREEN.PDF?OpenElement)

57 Из интервью с международными экспертами по безопасности, март и июнь 2005 г.

58 *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 июня 2004.

59 «Чем ближе граница, тем выше употребление», – заявил представитель Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC) (Ташкент, март 2005 г.). Узбекские чиновники признают, что выращивание в Афганистане опиума создало в их стране проблему употребления наркотиков и наркозависимости. На сегодняшний день в Узбекистане зарегистрировано 22 тыс. наркоманов, хотя, по мнению специалистов, на деле их может быть раз в 5 больше ('Uzbekistan faces growing drug problem' (Проблема наркотиков в Узбекистане растет) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 121, 27 июня 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-270605.asp). В 2004 г. урожай составил 4,2 млн. тонн: на 17% больше, чем в предыдущем году. Площади посева при этом возросло на 64%, увеличившись, как пишут авторы отчета UNODC, «с молниеносной быстротой». UNODC, *Afghanistan: Opium Survey 2004* (Афганистан: обзор ситуации в области выращивания опиума за 2004 г.), ноябрь 2004 г.; см. http://www.unodc.org/pdf/afg/afghanistan_opium_survey_2004.pdf

социальную поддержку населению и играющих важную роль на местном, а то и областном уровне.⁶⁰ По словам одного наблюдателя, в Туркменистане внутреннее употребление наркотиков достигло «библейских масштабов»⁶¹, хотя режим официально отрицает проблему наркотиков. Некоторые наблюдатели полагают, что власти втайне одобряют употребление населением наркотиков, видя в этом своего рода механизм социального и политического контроля.⁶²

Пока в Афганистане выращиваются наркотики, Центральная Азия будет вовлечена в процесс их распространения, в силу своего расположения на одном из основных маршрутов контрабанды в Европу. Наркобизнес оказывает на политику и безопасность региона все большее влияние. Некоторые наблюдатели считают, что определенные теракты были профинансированы за счет продажи наркотиков.⁶³ Если сегодня говорить о систематической связи политики с преступностью еще нельзя, слабость политических институтов и отсутствие прозрачности могут привести к слиянию этих двух сфер в будущем.

Ввиду протяженности таджикско-афганской границы, большая часть инициатив по борьбе с наркотиками в Центральной Азии сосредоточена в Таджикистане. Именно Таджикистан, по мнению международных экспертов по безопасности, представляет собой наиболее успешный пример международного сотрудничества в этой области.⁶⁴ Правительство охотно принимает иностранную поддержку, особенно от Великобритании и США. Программы по борьбе с наркотиками представляют собой основную сферу деятельности Великобритании в отношении Таджикистана; немалое внимание уделяет борьбе с распространением наркотиков и Россия. В отличие от Таджикистана, Туркменистан с международным сообществом сотрудничает крайне мало. Деятельность и перемещение международных экспертов внутри страны существенно ограничены правительством, однако в силу международного давления ситуация начинает постепенно меняться.

Основной международной организацией, возглавляющей борьбу с наркотиками в регионе, является Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC). Крупнейшим донором в этой области являются США. Офис UNODC стремится к укреплению сотрудничества с Афганистаном, но обмен секретной информацией затруднен из-за существенной разницы между возможностями афганских, узбекских и российских пограничников, а отсутствие информации служит препятствием для всей остальной работы. Помимо предотвращения экспорта афганских наркотиков предпринимаются и меры по прекращению импорта использующихся в их производстве химических веществ. С UNODC активно сотрудничает и Россия, выделившая на различные проекты финансирование в размере 1,5 млн. долл. США.

По инициативе западных доноров, в июне 1999 г. в Таджикистане было создано Агентство по контролю за наркотиками (АКН), становление которого проходило при содействии UNODC, и штат которого подчиняется непосредственно администрации президента. Из 350 сотрудников АКН 150 – представители сил особого назначения, носящие оружие и способные оказывать преступникам вооруженное сопротивление. Для службы в агентстве производится тщательный отбор: кандидаты проходят строгую систему контроля и проверок. Зарботная плата сотрудников по таджикским меркам высока. Оснований подозревать сотрудников агентства в коррупции нет. После изъятия крупных партий наркотиков расследования и аресты обычно производятся именно ими.⁶⁵ Аналогичная система создается в настоящее время и в Кыргызстане.

60 Анализ ситуации в Таджикистане см. в Zuercher, C., *Analysis of Peace and Conflict Potential in Rasht Valley, Shurabad District and GBAO, Tajikistan* (Анализ мирного и конфликтного потенциала в Раштской долине, Шурабадском районе и ГБАО, Таджикистан) [интернет-версия], Analysis Research Consulting for GTZ, Берлин, март 2004 г., с. 25–31; см. www.arc-berlin.com/pdf/ARC%20GTZ-Report-Tajikistan.pdf

61 Из интервью с международным экспертом по безопасности, Ашхабад, июль–август 2004 г.

62 Из интервью с международными агентами по развитию, Ашхабад, август 2004 г.

63 Из интервью с представителем UNODC, Ташкент, март 2005 г.

64 Из интервью с представителем UNODC, Ташкент, март 2005 г.

65 В Согдийской области, например, были задержаны наркоторговцы, следующие в Новосибирскую область (Россия). В июле 2004 г. сотрудниками ФСБ и российской таможи изъято 237 кг героина, спрятанного в пакетах с соком. Сок везли из Худжанда (Согдийская область) в Новосибирскую область. Стоимость изъятых наркотиков в России составила бы до 2,5 млн. долл. США (данные *Asia-Plus Blitz* от 28 октября 2004 г.). В 2004 г. кулябским управлением DCA за 9 месяцев изъято 293 кг наркотических средств, в том числе 37 кг героина (данные *Asia-Plus Blitz* от 27 октября 2004 г.).

В заключение можно сказать, что как и многие другие проблемы трансграничного характера, наркотики могут либо и далее препятствовать развитию, эффективному управлению и человеческой безопасности, либо, став предметом пограничного, регионального и международного сотрудничества, положить начало улучшению ситуации в регионе.

Глава 2. Общий региональный контекст и основные действующие лица

2.1 Афганистан: от проблем – к сотрудничеству?

Процесс государственного строительства в Афганистане имеет для Центральной Азии критическое значение. Существуют серьезные опасения, что Афганистан затормозит развитие центральноазиатских государств не только из-за производства наркотиков и затяжной нестабильности, представляющей угрозу безопасности соседей. События в Афганистане могут также служить поводом для ужесточения репрессий со стороны центральноазиатских лидеров. При наиболее оптимистическом сценарии, который в ближайшее время, к сожалению, маловероятен, между Афганистаном и его северными соседями могут установиться взаимовыгодные отношения, которые положительно скажутся на развитии всех этих государств.

Нестабильная обстановка в Афганистане несет угрозу безопасности для всего региона из-за связей между движением Талибан, Аль-Каидой, которую он поддерживал, такими группировками, как ИДУ, имевшими прямые контакты с обеими, и различными джихадскими группировками. Через границу перевозятся не только наркотики и похищенные люди: ее также пересекают боевики, перевозя с собой партии легкого и стрелкового оружия. Власти преувеличивают их число, но среди них могут быть и те, кто стремится к уничтожению центральных властей центральноазиатских государств. Возглавленная США коалиция свергла талибов в Афганистане, что ослабило, но не искоренило Аль-Каиду и другие связанные с ними группировки. В долгосрочной перспективе преимущество в Афганистане остается за коалицией, и есть причины полагать, что политическая стабильность в стране со временем возрастет. Однако на данный момент ни правительство в Кабуле, ни коалиция не контролируют всей территории Афганистана, и в ближайшее время ситуация вряд ли изменится. Правительство в Кабуле и международное сообщество смогли вовлечь в государственную политическую структуру крупных региональных военных лидеров, таких, как Достум в Шибергане и Атта в Балхе, что способствовало укреплению власти местных командующих второго звена.

Другим «переносчиком нестабильности» можно считать преступность. В отсутствие внешней поддержки и возможностей для законной экономической деятельности в Афганистане процветают преступные способы зарабатывания денег. Преступность, в свою очередь, порождает коррупцию, особенно на границах, где закон легко обойти, купив возможность перевозить через границу наркотики и иные товары. С такой же легкостью преодолевается и «приверженность» коррумпированных чиновников вопросам государственной безопасности. Увеличивающиеся масштабы выращивания мака в Афганистане закрепили связь между преступностью и нестабильностью во всем регионе. Во избежание возврата Афганистана к ситуации, похожей на ту, что царила в стране до прихода к власти талибов, необходима долгосрочная внешняя поддержка в сфере безопасности.

Нестабильность может передаться и в обратном направлении: политические беспорядки в Центральной Азии способны повлиять на ситуацию в Афганистане.⁶⁶ Так, внезапная смерть президента Ниязова, которая может вызвать хаос в Туркменистане, или же народные волнения в Узбекистане, могут привлечь в Афганистан поток беженцев и боевиков: одних – в поисках убежища, других – с целью создать себе в горах новые базы. Все это способно нарушить баланс сил между этническими группами Афганистана, поскольку беженцев и население севера страны будут связывать родственные узы. Появление мигрантов обострило бы и соперничество за ограниченные природные ресурсы. Не остались бы в стороне и независимые военно-феодалы лидеры, не охваченные официальными политическими структурами: некоторые поддержали бы боевиков, другие попытались бы изгнать их из страны или каким-то образом эксплуатировать. На почве этих разногласий между местными лидерами может возникнуть соперничество, следствием чего станут

66 Из интервью с Робертом Клейвером, Фонд Сороса, Кабул, март 2005 г.

новые и сложные конфликтные взаимоотношения. Подобной ситуацией, наверняка, поспешили бы воспользоваться Талибан и Аль-Каида. Местные возможности для межгосударственного сотрудничества с целью решения подобных проблем существенно ограничены преступностью, коррупцией и политическим соперничеством, а слабые государственные институты Афганистана могут попросту не справиться с новыми дестабилизирующими факторами.

Власти Центральной Азии, разумеется, пока что видят в Афганистане не возможности, а только угрозы. Происходит взаимодействие между местными группировками и областными военачальниками в Афганистане – в руках которых на деле сосредоточена власть – и местными властями в Центральной Азии, при котором соблюдается неформальные соглашения по поддержанию безопасности. На государственном же уровне контакты между кабульским правительством и центральноазиатскими лидерами крайне ограничены. Таджикистан издавна опасался вступать с Афганистаном в какие-либо отношения, хотя в последний период здесь наметились кое-какие обнадеживающие перемены. Построенные Фондом Ага-хана в 2004 и 2002 гг. мосты в Дарвазе и Хороге (Горно-Бадахшанский автономный округ, ГБАО) открылись для частного транспорта лишь в 2005 г.: до этого в них видели слишком сильную угрозу безопасности. В конечном счете таджикское правительство решило, что «плюсы» двух мостов – расширение торговли и местное развитие – перевешивают их «минусы», связанные в первую очередь с нелегальной торговлей наркотиками и иными товарами и с незаконной миграцией. В июне 2005 г. заложен первый камень моста через реку Пяндж.⁶⁷

Следует признать, что в период, последовавший за свержением талибов, доноры, имеющие дело с Афганистаном, мало учитывали в своей работе общий региональный контекст и видели в Центральной Азии лишь платформу для военных операций. Некоторые наблюдатели, правда, говорили о возможности вовлечения этого региона в более широкие структуры безопасности.⁶⁸ Больше внимания в этот период начали уделять необходимости социального и экономического развития Центральной Азии, однако проблемы, стоящие перед Афганистаном, и их потенциальные решения не связывались с аналогичными проблемами в Центральной Азии. Международными организациями, как Сеть развития Ага-хана, фонд «Евразия» (который предоставил обучение для малого бизнеса и НПО) и Фонд Сороса, в Таджикистане были осуществлены несколько проектов с привлечением участников из Афганистана. В целом же, в вопросах, связанных с политикой и безопасностью Афганистана, в качестве регионального контекста рассматриваются лишь отношения с Ираном и Пакистаном, а Центральной Азии уделяется недостаточное внимание.

В отношении Афганистана Россия находится в некоторой изоляции, не принимая участие в обсуждении проблем наркотиков и безопасности. Когда российское правительство изъявило желание участвовать в инициативах по борьбе с наркотиками, афганские власти отреагировали весьма скептически⁶⁹. Подобная реакция неудивительна, но важно признавать, что она тормозит прогресс в данной области. Сразу после свержения талибов в Кабуле была создана российская военная база, которая, однако, очень быстро закрылась.

Любой разговор о современном Афганистане – будь то обсуждение его внутреннего развития, региональных отношений или глобальной роли – не может не затрагивать темы наркотиков. После появления в Афганистане международной коалиции в 2001 г., производство и продажа наркотиков возросли. Новый виток последовал и в 2004 г., а сегодня около 90% мирового производства героина приходится именно на Афганистан. 29 из 32 областей страны выращивают сырье для наркотиков; на долю наркотических средств приходится 40% ВВП Афганистана. Основной культурой, выращиваемой на продажу, является опиумный мак, ведь это единственный товар, в отношении которого Афганистан может похвастаться преимуществом на международном рынке. Морального сопротивления выращивание мака у местного населения не вызывает, так как продукт

67 Строительство моста планируется завершить в 2007 г., но некоторые полагают, что это малореально. Основную часть строительных работ – общей стоимостью в 28,352 млн. долл. – финансируют США; определенные средства вложили также Япония и Норвегия. Isamova, L., 'Tajikistan: Border Bridge to Boost Economy' (Таджикистан: пограничный мост – благоприятен для местной экономики) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 389, 22 июня 2005 г.; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_389_3_eng.txt

68 Starr, S.F., (ред.), *Xinjiang: China's Muslim Borderland* (Синьцзян: мусульманское пограничье Китая), Central Asia-Caucasus Institute, Нью Йорк, 2004 г.

69 Из интервью с западными дипломатами в Кабуле, март 2005 г.

предназначен для зарубежного рынка. В некоторых регионах открыто работают наркотические базары. Наркобизнес по-прежнему связан с вооруженными группировками и организованной преступностью. Финансируемые международным сообществом меры по построению мира и государственному строительству в определенной мере усугубили эту проблему: некоторые из бывших боевиков, поступивших в полицию в связи с процессом разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), до этого торговали наркотиками на севере страны. Процесс РДР помог им еще больше преуспеть в наркобизнесе.

Лидером борьбы с наркотиками в Афганистане является Великобритания. Она же является крупнейшим из европейских доноров в этой области (100 млн. фунтов стерлингов).⁷⁰ Германия и США финансируют подготовку полицейских и пограничников. Евросоюз выделяет средства на ряд проектов по борьбе с распространением наркотиков, полицейской реформе и альтернативным источникам дохода для населения. Великобритании удалось убедить США принять участие присоединиться к борьбе с наркотиками несмотря на то, что американский рынок менее зависим от поставок из Афганистана.

Однако, несмотря на участие столь крупных международных сил, для успеха в этой области необходимо преодолеть ряд серьезных препятствий. Основную активную роль при этом должны взять на себя государственные силы Афганистана. Отряды коалиции по борьбе с террором не имеют ни мандата, ни возможностей бороться с выращиванием мака. Мандат ISAF НАТО⁷¹ в его общепринятой трактовке также исключает операции по борьбе с наркотиками.⁷² Даже при условии изменения мандата ISAF, их прямое участие в уничтожении посевов неизбежно привело бы к конфликту с крестьянами и общинами, что плохо сказалось бы на других международных программах в Афганистане.

Поэтому на данный момент наиболее приемлемой стратегией является создание областных отрядов по борьбе с наркотиками, состоящих из местных жителей. Пройдя определенную подготовку, отряды должны будут приступить к физическому уничтожению маковых посевов. Данную стратегию поддерживают как политическое руководство в Кабуле и местные власти, так и религиозные лидеры. Подготовкой отрядов займется частный подрядчик – фирма Дунсогр. Контроль над работой будет осуществляться посредством аэрофотосъемки. Однако для достижения ощутимых результатов эта стратегия должна сопровождаться созданием двух элементов: системы правосудия, которая могла бы пропускать через себя большое число наркоторговцев, и альтернативных источников дохода для населения.⁷³

Проблема наркотиков прочно укоренилась в афганском обществе. Меры по борьбе с наркотиками, несомненно, помогут улучшить ситуацию, но до полного искоренения проблемы еще далеко. Необходимо решить проблемы, как отсутствие экономических альтернатив, прибыльность наркоторговли, давление со стороны Талибана, отдаленность основных деловых центров и ограниченные возможности государства. Есть и сторонники более радикального решения: признать, что до появления адекватных экономических альтернатив в Афганистане мак будет продолжать выращиваться, и закупать весь урожай по справедливой цене для использования в международной фармацевтической промышленности.⁷⁴ Организация «Senlis Council» предлагает лицензировать производство опиума в связи с растущей потребностью в обезболивающих средствах на основе опиума.⁷⁵ Хотя стабилизация цен на опиум может привести к росту его производства, такой подход поможет отделить крестьян от преступников и тем самым избежать криминализации широких слоев населения.

70 DFID, *Afghanistan Country Profile* (Обзор ситуации в Афганистане) [интернет-версия], август 2005 г.; см. www.dfid.gov.uk/countries/asia/afghanistan.asp

71 *UN Security Council Resolution 1510* (Резолюция 1510 Совета Безопасности ООН) [интернет-версия], Нью-Йорк, 13 октября 2003 г.; см. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement>

72 Из интервью с сотрудниками главного офиса ISAF НАТО, Кабул, март 2005 г.

73 Для более подробной информации см. Bhatia, M., Lanigan, K., & Wilkinson, P., *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan* (Минимальные вложения, минимальный результат: провал политики безопасности в Афганистане), AREU Briefing Paper, Кабул, июнь 2004 г.; с. 17-18.

74 Из интервью с Эндрю Уайлдером, AREU, Кабул, март 2005 г.

75 *Feasibility Study of Opium Licensing in Afghanistan* (Анализ возможностей для лицензирования афганского опиума), The Senlis Council: Drug Policy Advisory Forum, Кабул/Брюссель, сентябрь 2005 г.

Прогресс в сфере борьбы с наркотиками и защиты безопасности показал бы, что в плане развития Афганистан и Центральная Азия могут помочь друг другу. Для примера можно взять район Афганистана, лежащий к северу от Гиндукуша, население которого составляют в основном группы, родственные центральноазиатским. Между Центральной Азией и северным Афганистаном мог бы установиться взаимовыгодный обмен в следующих областях:

- Профессиональные навыки и людские ресурсы. Если в Центральной Азии больше специалистов с высшим образованием, таких, как инженеры, врачи, учителя, то в Афганистане больше развиты навыки в сфере бизнеса и предпринимательства, так как в отсутствие жизнеспособного государства единственной движущей силой в Афганистане был рынок. Таким образом, между сторонами мог бы установиться полезный обмен навыками.⁷⁶
- Создание новых возможностей в плане торговли для Кундуза, Мазар-и-Шарифа, Фаизабада и других городов северного Афганистана, лежащих вне основных торговых маршрутов, связывающих Афганистан с Ираном и Пакистаном. Расширение законной двусторонней торговли через северную границу Афганистана принесло бы выгоду обеим сторонам.
- В Афганистане ожидается дальнейший стремительный рост населения. Рост экономики Центральной Азии создал бы возможность для найма дешевой рабочей силы из Афганистана.⁷⁷

Афганистан мог бы стать и потребителем природных ресурсов из Центральной Азии, например туркменского газа, хотя на сегодняшний день Туркменистан прочно связан с российским рынком. Более вероятно покупка Афганистаном электроэнергии из Таджикистана. Страна может также предоставлять транзит на пути к рынкам Индии и Пакистана. Не исключено, что усовершенствование дорожной инфраструктуры могло бы открыть государствам Центральной Азии доступ к морским торговым путям. В последнее время доноры начали финансировать проекты в области развития и укрепления инфраструктуры, связывающие Афганистан и Таджикистан, например, строительство мостов и линий электропередач из Таджикистана в Кандагар для снабжения Афганистана электроэнергией. Придется приложить немало усилий для укрепления доверия между этими народами и преодоления негативных стереотипов, однако первые шаги уже сделаны. В долгосрочной перспективе подобное сотрудничество может принести немалую пользу как Афганистану, так и тем государствам Центральной Азии, которые готовы сотрудничать с ним и со странами-донорами.

2.2 Отношения с Россией

В первое десятилетие, последовавшее за распадом СССР, российское руководство не имело четкого представления о масштабах и сферах своих интересов в Центральной Азии. За исключением активного вмешательства во время таджикской гражданской войны в 1992–97 гг., Москва обращала мало внимания на растущие проблемы Центральной Азии, не подвергая сомнению свое влияние в регионе. Вместе с тем возможности России, направленные на укрепление связей и контактов в невоенной сфере, практически не использовались и со временем уменьшались. Пришедший к власти в 2000 г. президент Владимир Путин направил на продвижение интересов России в Центральной Азии существенно больше политических усилий и ресурсов. В центре внимания при этом была поставлена борьба с терроризмом, что обеспечивало России преимущество в борьбе за проекты в энергетической сфере.⁷⁸

С точки зрения Кремля, стабильность в Центральной Азии является решающим условием для расширения российского влияния в регионе. Вместе с тем основное внимание России направлено на геополитическое соперничество с США и Евросоюзом. Внезапное падение режима Акаева и

⁷⁶ Имеются сведения о том, что на прошедшей в Ташкенте в 2005 г. конференции ПРООН по ведению бизнеса в Афганистане участники из Афганистана произвели на наблюдателей положительное впечатление.

⁷⁷ По оценкам Фонда населения ООН (UNFPA), в 2004 г. население Афганистана составляло 25 млн. чел., а к 2050 составит уже 70 млн. См. *State of the World Population* (Состояние мирового населения) [интернет-версия], UNFPA, 2004 г., с. 107; см. www.unfpa.org/swp/2004/pdf/en_swp04.pdf

⁷⁸ Хороший анализ имевшей место смены приоритетов см. в Lena Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy* (Владимир Путин и Центральная Азия: формирование внешней политики России), I.B. Taurus, Лондон, 2004 г. Подробный и более современный обзор ситуации см. в Martha Brill Olcott *Central Asia's Second Chance* (Второй шанс для Центральной Азии), Carnegie Endowment for International Peace, Вашингтон, 2005 г.

стихийные беспорядки в Андижане вызвали крайнюю озабоченность российского руководства, не только в связи с новой угрозой безопасности России, появившейся у ее южных границ, но и с теми последствиями, которые эти события могли бы повлечь в России. Боязнь непредсказуемой революции заставляет Кремль оказывать постоянную поддержку правящим режимам Центральной Азии. От центральноазиатских властей, в свою очередь, ожидается, что они будут любыми средствами подавлять проявления недовольства среди населения, даже если возникающая в результате подобных действий политическая стабильность на деле окажется обманчивой.

В сентябре 2001 г. Владимир Путин дал свое согласие на развертывание в Кыргызстане и Узбекистане ограниченного контингента войск НАТО и США. Понимая, что это неизбежно снизит влияние России в регионе, президент все же считал этот шаг необходимым, полагая, что отказ расценивался бы как предательство интересов международной коалиции по борьбе с терроризмом. Москва не верила в возможность быстрого решения афганской проблемы, и поэтому смирилась с присутствием на территории Афганистана западных войск. Для России это была соразмерная плата за снижение угрозы безопасности, тем более, что свой уход на второй план она рассматривала лишь как временную меру, веря, что через несколько лет она снова сможет претендовать на первенство в Центральной Азии.

Стратегия возвращения Россией прежнего положения в регионе включала следующие три элемента:

- Активное расширение экономических связей, в первую очередь в нефтегазовой промышленности.
- Укрепление личных политических связей, особенно на высшем уровне.
- Расширение возможностей применять свою власть в регионе.

В экономической сфере Москва сумела быстро добиться значительных успехов: уже в 2002 г. был подписан договор о транспортировке нефти из Казахстана через российский газопровод, в том числе через новый участок Тенгиз–Новороссийск. Затем с Туркменистаном был заключен эксклюзивный контракт о купле и транспортировке большей части туркменского газа, что дало Газпрому возможность увеличить экспорт газа в Европу. В середине 2004 г. президент Путин санкционировал крупные инвестиции в реконструкцию двух гидроэлектростанций и возрождение производства алюминия в Таджикистане.

Хотя в принципе Россия не склонна считать международные организации сколько-нибудь полезными в осуществлении своей внешней политики, в Центральной Азии она уделила немало внимания институциональному строительству. Хотя мандаты созданных организаций зачастую дублируют друг друга, за последний период деятельность многих из них активизировалась. Это и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – бывшая Организация Ташкентского договора, и Организация сотрудничества стран Центральной Азии, членом которой Россия стала в 2004 г., и Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), и особенно Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), полноправным членом которой является и Китай. Декларации всех этих организаций производят более сильное впечатление, чем реальные действия: каждая упоминает о борьбе с терроризмом, но ни одна не говорит о демократических правах и индивидуальной безопасности. Через подобные структуры Россия надеется закрепить зависимость центральноазиатских властей от связей с Москвой.

Способность России распространять свое военное влияние была продемонстрирована как крупномасштабными учениями, имевшими место летом 2002 г. в Каспийском море, так и открытием новой российской авиабазы в Канте, Кыргызстан. Однако, несмотря на подобные доказательства российской военной мощи, реальная польза от них остается ограниченной. Отсутствие эффективных военных реформ подорвало грандиозные амбиции, а нестабильность на Северном Кавказе заставила Россию направить основное внимание именно на этот регион. Каспийские учения

уже не повторялись, а в учениях, посвященных борьбе с терроризмом в 2005 г. (в июле – с участием Казахстана, а в сентябре – с участием Узбекистана), принимало участие лишь несколько сотен человек. Российское военное присутствие в Таджикистане видоизменилось (открылась постоянная военная база), но не расширилось. Эту слабость Москва попыталась компенсировать за счет новых военно-образовательных инициатив и увеличения экспорта оружия в Центральную Азию, а также за счет серии маломасштабных антитеррористических учений. Тем не менее, гарантии безопасности, предоставляемые Москвой правящим режимам Центральной Азии, уже не такие надежные, и вмешательства, подобных действиям Кремля во время таджикской войны 1992–97 гг., сегодня, очевидно, ожидать не приходится.

С началом войны в Ираке весной 2003 г. Кремль осознал, что геополитические приоритеты США отошли от Центральной Азии, что послужило сигналом для активизации деятельности России в этом регионе. Кремль ужесточил критику действий западных союзников в Афганистане, указывая на рост производства опиума и «дестабилизирующие эксперименты» в сфере демократизации. В плане безопасности борьба, которую США и НАТО вели против талибов, явно была в интересах России, но последняя была заинтересована не столько в сотрудничестве, сколько в уравнивании взаимоотношений.⁷⁹

Несмотря на громадный политический резонанс, который вызвала оранжевая революция ноября-декабря 2004 г. на Украине, Россия сперва сочла волнения, всколыхнувшие Кыргызстан после выборов в марте 2005 г., лишь временным нарушением порядка. Свержение президента Акаева стало для Кремля неожиданностью, но реакция России была достаточно спокойной. Смену режима в Кыргызстане она не стала рассматривать ни как победу США, ни как угрозу российскому военному присутствию в регионе, а скорее как внутреннюю проблему кыргызов.⁸⁰ Министерство обороны России перенесло запланированные учения из Кыргызстана в Таджикистан, чтобы не создать впечатления, что оно стремится силой восстановить статус-кво в стране. Шокирована неспособностью своего старого соратника подавить относительно небольшой мятеж, Москва внушила остальным центральноазиатским лидерам, что их положение зависит от умения проявить твердость и решительность. Россия одобрила решение президента Каримова силой подавить демонстрацию в Андижане, обвинив в случившемся исламских боевиков, якобы обученных в Афганистане, и одновременно подвергнуть критике международные НПО, деятельность которых лишь «порождает нестабильность».

Политические заявления, сделанные во время встреч представителей центральноазиатских организаций летом 2005 г., наглядно демонстрируют попытки представить любую акцию протеста, направленную против существующего режима, как проявление религиозного экстремизма и терроризма. Новая администрация Кыргызстана, пришедшая к власти в результате тюльпановой революции, демонстрирует точно такой же подход.⁸¹ Новым и весьма заметным элементом российской политики стала готовность критиковать действия США: Россия стала заявлять, что администрация Буша поддерживает движение протеста против «законных» режимов, финансируя «радикалов» через различные НПО. Во время визита в Узбекистан в сентябре 2005 г. министр обороны Российской Федерации Сергей Иванов подтвердил готовность Кремля защищать режим Каримова от давления Запада. От также упомянул о возможности развертывания на Ханабадской базе российских воздушных сил после ухода американцев.

Достигнув определенных успехов в своей «контратаке», Россия, вероятнее всего, будет с большей осторожностью планировать свои дальнейшие шаги. В серьезном конфликте с Западом она не

79 Оценка этой политики дана Роем Аллисоном в статье 'Strategic Reassertion in Russia's Central Asia Policy' (Новая стратегическая позиция России в отношении Центральной Азии), *International Affairs*, Vol. 80, № 2, апрель 2004 г. Дмитрий Тренин высказался в пользу расширения сотрудничества в своей статье 'Southern Watch: Russia's Policy in Central Asia' (Южный дозор: российская политика в Центральной Азии), *Journal of International Affairs*, Vol. 56, № 2, весна 2003 г.; с. 119-131.

80 По словам одного из приближенных Путина, «кыргызам надоело засилье семейства Акаева и втягивание в политику десятков его родственников». *Аргументы и факты*, «Война за Центральную Азию» [интернет-версия], № 13, 30 марта 2005 г.; см. www.aif.ru/online/aif/1274/04_01

81 Глубокий анализ ситуации см. в Eric McGinckley, 'Revolutions and Religion in Central Asia' (Революции и религия в Центральной Азии), *PONARS Memo 364*, CSIS, Вашингтон, июнь 2005 г.

заинтересована; она стремится, скорее, овладеть некоторыми преимуществами в процессе борьбы с терроризмом, одновременно утверждая свою позицию в энергетической сфере. При этом Россией также движет стремление сохранить близкие связи с авторитарными режимами Центральной Азии, внутреннюю политику которых она поддерживает, несмотря на угрозу человеческой безопасности.

Убедительный, последовательный и успешный подход России во многом стал определять геополитическую жизнь сегодняшней Центральной Азии. Если в 2001 г. центральноазиатские лидеры охотно сотрудничали с Западом, то после 2004 г. в плане безопасности они стали постепенно переходить в сферу влияния России. Западная поддержка в области безопасности не принесла большой политической пользы. Если раньше власти Центральной Азии соперничали друг с другом за внимание Вашингтона и Брюсселя, то сегодня их усилия направлены на сближение с Москвой. В 2005 г. Казахстан подписал с Россией важный договор о границах, что способствовало дальнейшему сближению двух стран. В 2004 г. таджикское руководство заключило, что Россия – единственное государство, способное оказать поддержку в случае кризиса или общественных беспорядков, связанных с выборами. Даже в Кыргызстане хорошие отношения с Россией остаются приоритетом любого лидера. Свой первый визит премьер-министр страны Феликс Кулов совершил именно в Москву, где он подчеркнул важность двусторонних связей.⁸² С уходом американских войск из Узбекистана Кыргызстан стал последней из центральноазиатских стран, где остается американская военная база. Желая сохранить американское военное присутствие в регионе, граничащем с Афганистаном и Китаем, госсекретарь США Кондолиза Райс во время своего визита в Центральную Азию уделила Кыргызстану большое внимание. Москва же, в свою очередь, заявила, что «в американском военном присутствии в Центральной Азии нет необходимости».⁸³

Узбекское руководство взяло ориентир на Москву в конце 2004 г. Назначение министром иностранных дел пророссийского кандидата привело к перестановкам в правительстве: важные посты заняли чиновники, заинтересованные в сближении с Россией. После того как Москва и Пекин поддержали президента Каримова, силой подавившего восстание в Андижане, руководство страны окончательно утвердилось в своем выборе соратников.⁸⁴ Во время своего визита в Москву в июне 2005 г. Каримов говорил о связи андижанских повстанцев с движениями, свергнувшими власти Украины и Кыргызстана.⁸⁵ В сентябре того же 2005 г. Россия впервые после распада СССР провела с Узбекистаном совместные военные учения.

Далее последовала негативная реакция узбекского правительства на присутствие в стране военных баз США. По настоянию Узбекистана в декларацию ШОС от июля 2005 г., призывающую США вывести войска из соседних стран, была включена статья о порядке вывода войск и из Узбекистана.⁸⁶ Ташкент потребовал от правительства США вывести с воздушной базы «Карши-Ханабад» американские войска и освободить базу от американских самолетов в течение 180 дней. Так закончилось узбекско-американское сотрудничество по борьбе с террором.⁸⁷ Последние американские военные покинули Узбекистан в ноябре 2005 г. Военное присутствие Франции в

82 'Relations with Russia a Priority for Kyrgyzstan' (Отношения с Россией – один из приоритетов Кыргызстана) [интернет-версия], *РИА Новости*, 30 сентября 2005 г.; см. <http://en.rian.ru/world/20050930/41561590.html>

83 Министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров, в интервью с РТР. 'Russian Foreign Minister says U.S. Military Presence in Central Asia is not needed' (Министр иностранных дел России заявил, что в американском военном присутствии в Центральной Азии нет необходимости) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 195, 17 октября 2005 г.; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/171005.asp#2-tca>

84 Makarkin, A., 'Karimov's choice: Moscow and Beijing, not Washington' (Выбор Каримова: Москва и Пекин, а не Вашингтон) [интернет-версия], *РИА Новости*, 7 июля 2005 г.; см. <http://en.rian.ru/analysis/20050705/40848112.html>

85 Bigg, C., 'Russia plays Uzbekistan blame game' (Россия выступила с обвинениями в адрес Узбекистана) [интернет-версия], *Asia Times Online*, 1 июля 2005 г.; см. http://atimes.com/atimes/Central_Asia/GG01Ag01.html

86 См. 'Statement of Uzbek Foreign Ministry on Khanabad airfield' (Заявление Министерства иностранных дел Узбекистана о Ханабадском аэродроме), *UzReport.com*, 8 июля 2005 г.; а также 'U.S. Military Presence In Central Asia Defined By Russia-China Cooperation' (Американское военное присутствие в Центральной Азии определяет российско-китайское сотрудничество), *КАВАР*, Бишкек, 7 июля 2005 г.

87 Wright, R., 'Uzbekistan Cuts Off Ties To US On Fighting Terror' (Узбекистан прекращает сотрудничество с США по борьбе с террором) [интернет-версия], *Pittsburgh Post-Gazette*, 2 октября 2005 г.; см. www.post-gazette.com/pg/05275/580616.stm

Таджикистане также сократилось: в ноябре 2005 г. Душанбе покинули 6 реактивных самолетов «Мираж» и 250 военнослужащих.⁸⁸

Нельзя недооценивать желание и способность России играть в Центральной Азии важную роль. Одной из движущих сил российской политики является, и будет являться, конкуренция с Западом – в первую очередь, с США – однако это отнюдь не исключает возможности конструктивного сотрудничества. Представители гражданского общества Центральной Азии полагают, что донорам следует признать растущее влияние России в регионе и не пытаться его ограничивать. Такой подход только усиливал бы подозрительность России и ее нежелание участвовать в любых совместных инициативах.

Сотрудничество может развиваться в следующих областях:

- *Инвестиционные стандарты.* Масштабы российских и китайских инвестиций в регионе растут – явление, которое можно назвать положительным, так как Центральная Азия нуждается в капитале, источников которого у нее мало. Вместе с тем существуют опасения, что подобные капиталовложения будут сопровождаться сомнительной бизнес-практикой и низким уровнем корпоративного управления, что приведет к росту несправедливой конкуренции и учащению случаев поглощения одной компанией другой. Это в свою очередь усугубит коррупцию и опасность серьезных конфликтов. Однако в долгосрочной перспективе четкие и справедливые правила игры соответствуют интересам всех крупных игроков на любом рынке и в любой сфере капиталовложения. Кроме того, со временем российские и китайские компании, вероятно, придут к пониманию того, что их репутация – это тоже капитал, поскольку плохая репутация представляет собой значительный риск для бизнеса. Поэтому укрепление этической практики в бизнесе могло бы стать платформой для конструктивного сотрудничества с российскими и китайскими компаниями и властями.
- *Стабилизация Кыргызстана.* У России с ОБСЕ существуют определенные разногласия на самом высшем уровне, но в тех сферах, в которых интересы стран-членов ОБСЕ и России совпадают, возможно сотрудничество. Одной из таких сфер является стабилизация обстановки в Кыргызстане. При поддержке центра ОБСЕ в Бишкеке доноры могли бы совместно с Россией попытаться найти пути укрепления стабильности в стране.
- *Россия как источник образования и информации.* Немало информации и влияния в области образования в Центральной Азии по-прежнему приходит из России. Это связано как с распространенностью русского языка в регионе, так и с культурной близостью центральноазиатских государств с Россией. При поддержке проектов в области образования и информации донорам следует учитывать эти факторы, чтобы оптимизировать имеющиеся возможности.
- *Региональные структуры.* Продолжает расти масштаб российских инвестиций в крупные проекты в сфере водных и энергетических ресурсов и промышленности. С этим растет и потенциальное влияние Москвы на ситуацию в регионе, ее способность расширять экспорт энергии в юго-восточную Азию и контролировать долю добывающих отраслей промышленности. Не следует забывать, что перспектива правительственных инвестиций и межгосударственных контрактов оказывает политическое влияние как на власть, так и на общество в целом. Поэтому Россию необходимо привлекать к сотрудничеству с такими структурами, как Программа по региональному экономическому сотрудничеству в Центральной Азии (CAREC), Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Возглавляемые Россией инвестиционные проекты получили бы доступ к международной технической и финансовой поддержке, а Россия смогла бы более эффективно решать проблему транзита через Узбекистан. Подобные инициативы уже имеют место: в Таджикистане ПРООН ищет пути сотрудничества с компанией «РусАл» (Русский Алюминий) для изучения влияния проектов в сфере энергетики на общество. Помимо этого, ПРООН участвует в обсуждении проектов по поставке таджикской электроэнергии в Афганистан. Подобные инициативы должны поощряться и в дальнейшем.

88 'France to downsize military presence in Tajikistan' (Франция сокращает военное присутствие в Таджикистане) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 196, 18 октября 2005 г.; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/181005.asp#2-tca>

2.3. Ограниченное участие США

За последние несколько лет не только возросли масштабы американской поддержки государствам Центральной Азии в области безопасности и развития, но и участились приглашения в Вашингтон и визиты видных американских политиков, увеличилось число американских служащих в регионе и заверений в том, что центральноазиатские государства являются важными союзниками в войне против террора. Местные власти ожидали, что американская поддержка будет осуществляться в форме денежных переводов и инвестиций в крупные проекты. На деле же США сосредоточились в основном на технической поддержке, предоставлении оборудования и гуманитарной помощи, и поддержке сельскому развитию, что вызвало некоторое разочарование среди правительств центральноазиатских государств.

Как считают в Вашингтоне, возможности и интересы США в Центральной Азии весьма ограничены. У США нет самостоятельной политики в отношении центральноазиатских государств – она вытекает из остальных американских интересов в сфере безопасности. Причины тому достаточно очевидны. Географически Центральная Азия отдалена от США. Как единственная мировая держава с поистине глобальными интересами, в своей внешней политике США преследуют великое множество целей. В американском правительстве крайне мало высокопоставленных чиновников, способных определять и проводить политику в отношении Центральной Азии. В большинстве случаев те, кто координируют это направление в Белом Доме, Совете национальной безопасности, Госдепартаменте, Пентагоне, USAID и других ведомствах, помимо Центральной Азии занимаются и другими регионами. Им трудно уделять ей детальное внимание или привлекать к ней внимание политиков на вершине иерархии власти, где центральноазиатская проблематика, конкурируя с другими злободневными вопросами, не является приоритетом. В результате формирование политики в отношении Центральной Азии носит довольно децентрализованный характер, и достаточно крупную роль в этом процессе играют посольства США в регионе.

Сама же политика зачастую оказывается непоследовательной и внутренне противоречивой. Каждое ведомство проводит в регионе линию, соответствующую его собственным интересам и приоритетам. Например, USAID с 1990-х гг. главной целью обозначил долгосрочное развитие региона, сосредоточив внимание на таких вопросах, как развитие гражданского общества и общественных организаций, независимо от меняющихся приоритетов правительства США в сфере безопасности. Пентагон же свою позицию в отношении Центральной Азии неоднократно менял. Если раньше он видел в ней арену для военного сотрудничества, а затем базу для военной кампании и программ реконструкции Афганистана, то теперь он склонен рассматривать ее как одну из потенциальных платформ для миссий в другие уголки планеты в рамках перестановки американских военных сил, последовавшей за терактами 11 сентября 2001 г.

В отсутствие единой стратегии в отношении Центральной Азии, различные деятели, не связанные с правительством США – от Конгресса до неправительственных организаций – продолжают преследовать собственные цели. Раздробленность и запутанность политики США и присутствие различных интересов привели к тому, что у властей Центральной Азии сложилось совершенно неверное представление о намерениях Соединенных Штатов. Вместе с тем, политика Джорджа Буша в отношении Центральной Азии не так сильно отличается от политики его предшественника – Билла Клинтона. Основные политические приоритеты во многом остались без изменения. В 1990-х гг. отношения с Россией постепенно перестали быть приоритетом администрации Клинтона в Евразии: акцент сместился на безопасность и развитие всех стран бывшего Союза, в том числе и Центральной Азии. К середине 90-х гг. специалисты Клинтона по внешней политике начали выражать серьезную обеспокоенность нестабильной обстановкой и опасностью крупного конфликта в регионе. По их мнению, враждебные государства (например, Иран), могли бы постараться укрепить свое влияние в регионе. Существовала также опасность возобновления монополии России в политике региона, или появление на этом поле другой крупной державы, например, Китая. Вступление центральноазиатских государств в организации по укреплению безопасности, такие, как ОБСЕ, в программу НАТО

«Партнерство во имя мира», а также их двустороннее военное партнерство с США осуществлялось по инициативе администрации Клинтона, видевшей в подобных мерах механизмы для создания новой структуры безопасности в регионе.

После 11 сентября 2001 г. интерес администрации Буша к Центральной Азии возрос. Стратегическое местоположение региона, пористость его границ, возможности для нелегальной торговли и перемещения боевиков – все это сделало Центральную Азию важным объектом внимания США. Наркотики из Центральной Азии практически не достигают США, но тем не менее Штаты выразили готовность сотрудничать с европейскими союзниками в их борьбе против наркотиков. Вскоре США стали крупнейшим спонсором действий UNODC в регионе. Обеспокоенность США вызывали также слабость государственного аппарата, снижение легитимности правящих кругов и экономический спад в Центральной Азии. Оставшиеся здесь с советских времен запасы ядерного, химического и биологического оружия, а также участвовавшие сведения о контрабанде расщепляющихся материалов, порождали опасения о потенциальном распространении оружия массового уничтожения. К тому же связь ИДУ с Талибаном и Аль-Каидой давала основания подозревать, что на территории Центральной Азии может активизироваться деятельность террористических сетей. Разведка США увидела в Центральной Азии потенциального производителя радиоактивных материалов для «грязной бомбы», которая может быть использована для уничтожения американских объектов. Американские специалисты в области безопасности стали внимательнее относиться к каждому из центральноазиатских государств и к поведению их правящих режимов.

Энергетическая безопасность стала еще одним фактором, повлиявшим на американскую политику в отношении Центральной Азии. В 2002–2003 гг. США надеялись сделать из России и Каспийского региона в целом новый глобальный источник нефти, который позволил бы им снизить зависимость от нефти с Ближнего Востока. Но на деле это оказалось невозможным: даже при постепенном росте нефтедобычи Россия и Каспийский регион не в состоянии заменить Ближний Восток. В 2005 г. энергетический фактор оставался одним из приоритетов США в Центральной Азии, но теперь американцы попытались добиться увеличения поставок нефти из России и прикаспийских государств на мировой рынок в целом, чтобы удовлетворить растущий спрос в странах Азии.

В 2005 г. политика США в отношении Центральной Азии, а также России и Евразии вновь претерпела изменения. Как и прежде, сдвиг был обусловлен переменами в других сферах: опыт США в Ираке и на Ближнем Востоке заставил Вашингтон пересмотреть свои подходы к вопросам безопасности. Авторитарные режимы Ближнего Востока воспринимались Штатами уже не как гаранты региональной стабильности, а скорее как зачатки несостоятельных государств. В них просматривались признаки зреющего недовольства по отношению к политике США, направленной на оказание поддержки этим жестоким режимам. Определенные круги в США начали признавать, что стабильность, достигнутая в странах с авторитарным режимом, ложна. На смену старым представлениям о безопасности стали приходиться новые, направленные на укрепление демократии и проведение реформ на Ближнем Востоке. Новая политика администрации Буша нашла свое выражение как во второй инаугурационной речи президента (январь 2005 г.), так и в его речи, посвященной состоянию государственных дел (февраль 2005 г.).

Новый подход к Ближнему Востоку повлиял и на отношение Вашингтона к Центральной Азии. Вместо оказания поддержки тиранам и нелегитимным лидерам, администрация Буша стала ставить акцент на реформах. В такой ситуации Узбекистан из стратегического союзника перешел в категорию источника потенциальной угрозы. Стабильность и жизнеспособность государства США стали напрямую связывать с демократизацией, экономическими реформами и построением эффективных государственных институтов. Многие в Вашингтоне стали рассчитывать на то, что правительство США начнет подталкивать лидеров стран Центральной Азии к проведению реформ. Но пока остается неизвестным, насколько это новое мышление сможет превратиться в последовательный, долгосрочный и скоординированный подход.

2.4 Возрастание роли и влияния Китая

Роль Китая в развитии Центральной Азии часто не получала достаточного внимания, что в настоящее время становится непозволительным. Как показывают современные тенденции, роль Китая в регионе будет иметь ключевое значение для перспектив мира, благосостояния и эффективного управления. На данном этапе экономического и геополитического роста Китая важно составить правильное представление о взаимоотношениях между Китаем и странами Центральной Азии. Политические решения, принимаемые в настоящее время в Центральной Азии на основе бытующих представлений, могут иметь долгосрочные последствия – как положительные, так и отрицательные.

Для того чтобы получить представление о соображениях, существующих на официальном уровне, ситуацию необходимо несколько обобщить. Китайские представления о Центральной Азии в целом делятся на две категории: как потенциальная угроза безопасности, и как регион, богатый природным сырьем. Помимо подобных прагматических моментов, Китай с Центральной Азией связывают и исторические факторы, многие из которых сопряжены с враждой и обидами. Официальная китайская политика провозглашает борьбу с тремя угрозами: терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом.⁸⁹ Эти угрозы китайское государство видит в следующих явлениях (в порядке убывания):

1. Сепаратистские тенденции среди уйгуров (тюркских мусульман, родственных узбекам и проживающих в Синьцзяне, численностью около 8,8 млн. чел.).
2. Мусульманские повстанческие движения, сопровождающиеся появлением все большего количества «борцов за веру».
3. Гегемония Запада.

Положение уйгуров в Синьцзяне представляет собой вторую после Тайваня наиболее сложную проблему для китайской политики.⁹⁰ В 1990-х гг. вооруженные сепаратистские группировки стояли за рядом взрывов и убийств государственных служащих и преданных режиму мулл. Предполагалось, что некоторые из членов этих группировок скрылись в Центральной Азии. За минувшее десятилетие китайская политика в этой области значительно продвинулась. Пекин убедил власти Центральной Азии оказать на местных уйгуров давление и выдать китайской администрации подозреваемых в нападениях 90-х гг. Внутри Синьцзяна также установилась более спокойная обстановка: этому способствовали как применяемая в отношении уйгуров политика «кнута и пряника» советского типа, так и стремительное экономическое развитие. Большинство подпольных группировок было уничтожено, а воинствующие активисты – казнены или заключены в тюрьму. В то же время, как и в других районах Китая, в Синьцзяне правительство поощряет «модернизацию» этнических меньшинств. Этот подход включает в себя повышение уровня образования, квоты для поступления в университеты, создание новых возможностей для женщин, повышение стандартов гигиены и здравоохранения. Не отвергаются и исламские традиции: в соответствии с новой политикой уйгурам-мусульманам разрешается иметь двух детей, в то время как хан-китайцы могут завести лишь одного ребенка. Тем не менее, правительство относится к исламу с недоверием: исламский фактор объединяет уйгуров, усиливая их обособленность от китайского государства. В Синьцзян переезжает все больше китайцев из других регионов, а молодым и образованным уйгурам сегодня все чаще предлагают работу в других частях страны: таким образом власти надеются ослабить связь между территорией и этносом.

В Центральной Азии уйгуры проживают в основном в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане. Их реальная численность неизвестна. Официальная цифра в Казахстане – 300 тысяч, но в реальности уйгуров может быть намного больше, поскольку в советские времена многие уйгуры регистрировались как узбеки. Когда в начале 1990-х гг. между Китаем и Казахстаном возрос объем торговли, это изначально принесло уйгурам определенную выгоду, поскольку казахстанские уйгуры могли говорить с уйгурами Синьцзяна на одном языке. Однако сегодня эту нишу заняли китайские производители и российские и казахстанские торговцы. В советские времена уйгурам

89 'Three Evils Threat to Peace and Security of Central Asia' (Три Угрозы миру и безопасности в Центральной Азии), *UzReport.com*, 5 июля 2005 г.

90 Из интервью с Батом Батджаргалом, кафедра стратегии и общественной политики Пекинского Университета, Пекин, июнь 2005 г.

лучше жилось в СССР, чем в Китае. Сегодня ситуация изменилась: Китай бурно развивается, а в центральноазиатских государствах после обретения независимости наметился спад. Китай пытается ограничивать политические и интеллектуальные связи между уйгурами Китая и Центральной Азии, а официально поддерживаемые отношения строго контролируются.

Есть и другие факторы, вызывающие беспокойство Китая в плане безопасности. Это и нестабильность в Центральной Азии, и непредсказуемая смена режимов, и риск общественных беспорядков, и исламистская радикализация. Если в Центральной Азии начнутся волнения, это неизбежно отразится на обстановке в Синьцзяне, которая еще много лет будет предметом заботы для Пекина. Из-за мятежей в Бишкеке в марте 2005 г. пострадали многие китайские фирмы.⁹¹ События в Андижане также вызвали в Китае некоторую обеспокоенность, несмотря на заявления правительства о поддержке узбекского руководства.

Все эти события убедили китайское правительство в необходимости укрепления границ со странами Центральной Азии. Изначально власти Китая предпочитали избегать четких договоренностей относительно границ и территориальных притязаний с соседями, надеясь, что ситуация изменится в их пользу и даст возможность договориться на более выгодных условиях. После 2000 г. подход правительства изменился: власти поняли, что заключение с соседями договоров поможет сделать политические отношения более предсказуемыми. С Кыргызстаном, Казахстаном, Россией, Пакистаном и Узбекистаном (с которым Китай не граничит) были заключены соглашения, что создало более благоприятные условия для решения пограничных проблем, постоянно растущих в связи с ростом числа людей, пересекающих границу. Другим результатом этих соглашений стало усиление сотрудничества между службами безопасности Китая и соседних государств.

Несмотря на то, что политика США в отношении Центральной Азии была непоследовательной и, как говорилось выше, этот регион не является для Штатов приоритетным, Китай по-прежнему обеспокоен возможной американской гегемонией в регионе. Во время формирования коалиции по борьбе с террором Китай присоединился к США, а когда США занесли малоизвестную уйгурскую группировку в свой список террористических организаций,⁹² это весьма способствовало улучшению отношений между двумя странами. Тем не менее, американское военное присутствие в Центральной Азии, и в частности, в аэропорту Манас под Бишкеком, продолжало беспокоить Китай. Дополнительным поводом для недовольства стала ориентация Центральной Азии на США, которые, как казалось, могли бы дать больше, чем Россия и Китай. По мере возвращения центральноазиатских государств в орбиту влияния России эта обеспокоенность постепенно ослабла.

Отношения между Китаем и Россией сейчас неплохие. Немало усилий пошло на укрепление ШОС, призванной создать противовес американским интересам в регионе. Эта региональная организация, существующая пятый год, еще не до конца определилась со своей ролью. Среди ее приоритетов – безопасность, но вместе с тем она пытается учитывать и экономические и социальные факторы. На данный момент она прежде всего играет роль форума для поддержания связи между лидерами и для налаживания контактов среди политологов. В этом качестве ШОС сыграла немалую роль в процессе возвращения Центральной Азии в сферу влияния России и Китая.⁹³ Организация также приняла совместную декларацию о борьбе с терроризмом и ускорении темпов стратегического сотрудничества, которая представляет собой завуалированную критику роли США.⁹⁴

91 В начале 2003 г. преступники, личность которых не установлена, убили в Нарынском районе 20 китайских бизнесменов и сожгли их трупы. В июле 2005 г. офицеры кыргызских правоохранительных органов предотвратили вооруженное нападение на группу китайских бизнесменов, возвращавшихся в Китай по автодороге Бишкек–Торугарт. 'Kyrgyz Law Enforcement Officers Saved Chinese Businessmen From Death' (Офицеры кыргызских правоохранительных органов спасли от смерти китайских бизнесменов), *KyrgyzInfo* [интернет-версия], 7 июля 2005 г.; см. www.kyrgyzinfo.kg/eng/?art=1120703463

92 US Department of State List of Foreign Terrorist Organisations (Список зарубежных террористических организаций Госдепартамента США) [интернет-версия], 30 января 2003 г.; см. www.state.gov/s/ct/rls/fs/2003/17067.htm

93 'Chinese, Uzbek Presidents Urge Closer Ties' (Президенты Китая и Узбекистана призывают установить более тесные взаимоотношения), Xinhua News Agency, 6 июля 2005 г.

94 'Central Asia Summit Declares War on Terror' (Центральноазиатский саммит объявляет войну террору) [интернет-версия], *Indo-Asian News Service*, 5 июля 2005 г.; см. www.eians.com/stories/2005/07/05/05ast.shtml

Что касается экономики, налицо громадный контраст между бурным развитием Китая и спадом в Центральной Азии. Роль Центральной Азии как рынка для китайских товаров – незначительна. Однако Китай заинтересован в казахстанских и узбекских энергоресурсах, и в мае 2005 г. заключил с Ташкентом соглашение о поставке нефти.⁹⁵ Расширяется деятельность китайских фирм в Центральной Азии. Быстро растущей экономике Китая требуются многие ресурсы, такие, как хлопок, который Китай уже начал импортировать из Австралии.⁹⁶ Торговля и транспорт важны и потому, что стимулируют капиталовложения в западные регионы Китая. ПРООН, Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD) и Всемирная организация по туризму инициировали проект, направленный на увеличение масштабов торговли, транзита, инвестиций и туризма по всей протяженности бывшего Шелкового пути, проходившего через Китай и Центральную Азию. Правительство Китая придает этой инициативе очень большое значение.⁹⁷

Из всех центральноазиатских государств в хороших отношениях с Китаем особенно нуждается Таджикистан, которому необходимо преодолеть свою изоляцию и найти новые источники инвестиций. В 2004 г. открылся КПП Кульма, предоставивший доступ к Каракорумской трассе. ШОС также планирует проект по строительству в Таджикистане крупной трассы. Таджикское правительство надеется, что с вводом в эксплуатацию Сангтудской гидроэлектростанции Таджикистан сможет найти в Китае рынок сбыта электроэнергии.

В целом, несмотря на то, что плохие отношения с сильным соседом невыгодны, а хорошие дают много преимуществ, в Центральной Азии с Китаем связывается целый ряд опасений. Несмотря на успокаивающие заверения китайского правительства, бурный экономический рост Китая вызывает беспокойство. Недоверие к соседу с внезапно возросшим статусом порождает опасения, связанные с нелегальной миграцией и потенциальной неподконтрольной иммиграцией китайцев. В ряде стран, в первую очередь в Кыргызстане, люди опасаются пересмотра границ, полагая, что небольшие государства могут быть поглощены Китаем, как это когда-то произошло с Восточным Туркестаном. Помимо этих опасений, существует и ряд экономических факторов. Рост импорта китайских товаров ставит под угрозу производство товаров в Центральной Азии: практически все, что производится в центральноазиатских странах, в Китае дешевле. Проблему усугубляет и то, что «дешевые» отрасли промышленности в Китае в определенный момент решено было сосредоточить в западной части страны (то есть ближе к Центральной Азии, хотя цель была не в этом), а высокотехнологичные – в более развитых прибрежных регионах.⁹⁸ В декабре 1998 г. Кыргызстан вошел в состав Всемирной торговой организации (ВТО), и в страну хлынул поток китайских товаров. Помимо внутренних экономических это повлекло за собой и внешнеполитические последствия: во избежание повторения кыргызского сценария узбекские власти закрыли границу с Кыргызстаном. Таким образом, региональная открытость привела к большей уязвимости Кыргызстана.

Не следует недооценивать и символическое значение «китайской экспансии» для народов Центральной Азии. Речь идет об угрозе жизнеспособности и культурной идентичности государств, недавно обретших независимость. Сам факт того, что на рынке в Кара-Суу, крупнейшем оптовом рынке восточной части Центральной Азии, большинство указателей имеет перевод на китайском, говорит о многом. Правительствам и общественным организациям Центральной Азии следует много сделать для решения этой проблемы: необходимы исследования, образовательные инициативы, диалог и изменения в политике. Китайские фирмы, как и российские, следует попытаться убедить в необходимости высоких этических стандартов управления и деятельности. В политике, экономике и безопасности Центральной Азии Китай и далее будет играть важную роль, и подходы доноров должны это отражать.

95 Jize, Q., 'China, Uzbekistan Sign \$600m Oil Agreement' (Китай и Узбекистан подписали нефтяной договор на сумму 600 миллионов долларов), *China Daily* [интернет-версия], 26 мая 2005 г.; см. www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-05/26/content_445707.htm

96 Для Центральной Азии такой вариант может быть более выгодным, так как Китай вряд ли станет порицать рабство, которым сопровождается производство хлопка, тогда как западные НПО критикуют за это западные компании. См. International Crisis Group, *The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture* (Проклятие хлопка: деструктивная монокультура Центральной Азии) [интернет-версия], Asia Report No. 93, ICG, Бишкек/Брюссель, 28 февраля 2005 г.; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/093_curse_of_cotton_central_asia_destructive_monoculture.pdf

97 Из интервью с Ма Гуюн, ПРООН Китай, Пекин, июнь 2005 г.

98 Из интервью с Батом Батджаргалом, кафедра стратегии и общественной политики Пекинского Университета, Пекин, июнь 2005 г.

Глава 3.

Риск, потенциал и перспектива на будущее: региональный обзор

Анализ ситуации в каждом из пяти государств Центральной Азии, общерегионального контекста и внешних действующих лиц, предложенный соответственно в главах 1 и 2, служат основой для оценки ситуации и планирования дальнейших действий. Основным вывод нашего анализа заключается в том, что опасность вооруженного конфликта в Центральной Азии сопряжена скорее с внутренней динамикой власти, чем с межнациональной враждой или соперничеством за природные ресурсы. В данной главе этот вывод сначала обрисовывается в общих чертах, а затем рассматривается в контексте каждого из пяти государств, что подводит читателя к ключевому стратегическому заключению нашего исследования.

Основным фактором, способным привести к вооруженному конфликту в Центральной Азии, являются отношения между гражданами и государством, иными словами, проблема власти и ее использования внутри государства. В настоящее время власти склонны подавлять любые выражения недовольства, не решая лежащие в основе недовольства проблемы. Как только запрет на выражение недовольства ослабнет, это может привести к значительной дестабилизации внутренней обстановки. В той или иной форме и в разной степени эта опасность грозит каждому из пяти государств.

Как показали события 2005 г. в Кыргызстане, отсутствие стратегии передачи власти способно серьезно пошатнуть политическую систему в стране. Реформы для установления механизма передачи власти сегодняшние лидеры проводить не спешат, опасаясь, что подобные перемены ослабят их положение. Своими действиями, однако, они лишь откладывают неизбежное. Эта проблема теснейшим образом связана с неспособностью таджикских, туркменских и узбекских властей конструктивно решать вопросы политического и экономического развития. Когда власти сталкиваются со сложными проблемами, они обычно пытаются устранить не причины их возникновения, а внешние проявления, порой позволяя населению «спустить пары», порой предлагая временные тактические уступки, а порой и прибегая к репрессивным мерам. Все это приводит к тому, что проблемы, которые не должны вызывать особых осложнений, например торговля в приграничных регионах, зачастую превращаются в серьезную угрозу, способную вызвать взрыв общественного негодования.

В таких условиях власти попадают в зависимость от служб безопасности, обеспечивающих их выживание, а подобная зависимость приводит к дисбалансу распределения власти в государстве, к перекосам в госбюджете, который начинает ориентироваться на потребности служб безопасности, и, в конечном счете, к полному отчуждению народа от правоохранительных органов. Закрытость, непрозрачность и неподотчетность власти приводят к чудовищным масштабам коррупции и вызывают глубокое общественное негодование. При рассмотрении структуры и методов использования власти в Центральной Азии необходимо учитывать современный контекст, который характеризуется постоянным ухудшением социальной и экономической инфраструктуры, блокированием транспортных связей, сокращением подачи энергии и воды, а также упадком систем здравоохранения и образования.

Вероятность беспорядков, вызванных хаотичной передачей политической власти, в краткосрочной перспективе наиболее высока в Туркменистане и Узбекистане. Обеими странами правят стареющие лидеры, сосредоточившие в своих руках огромную власть. Упорядоченной передаче власти такие мешали бы факторы, как слабость политических институтов и острое личное соперничество, наблюдающиеся в обеих странах. Любое ослабление контроля со стороны властей может привести как к новой «цветной» революции по сценарию грузинской и украинской – чего, похоже, власти боятся больше всего, – так и к целому ряду иных проявлений недовольства. Кыргызские события марта 2005 г. можно расценивать как относительно спокойную версию потенциальных вспышек насилия.

Однако подобный сценарий возможен лишь при присутствии механизмов, которые бы активизировали недовольство и возмущение широких слоев населения в моменты возрастания соперничества и интриги среди элит, вызванные политическим кризисом (будь то болезнью или смертью лидера, или отставкой крупного деятеля). Таким механизмом может стать исламистский радикализм, который стал процветать в Центральной Азии отчасти из-за того, что других политических каналов для выражения общественного недовольства практически нет. Подпольные исламистские движения остались единственным доступным средством для выражения общественных настроений и борьбы за социальную справедливость. Эти движения особенно привлекают молодежь, которая плохо помнит советские годы и не испытывает ностальгии по атеистской идеологии того периода.

Снижение способности к эффективному управлению, на фоне которого имели бы место подобные негативные сценарии, сопряжено и с другими факторами:

- Громадное значение имеет наркобизнес. Пока в Афганистане производятся наркотики, их нелегальное распространение будет продолжаться. Существует опасность, что влияние наркобизнеса на жизнь центральноазиатских общества будет усиливаться, усугубляя коррупцию и приводя к слиянию криминальных, деловых и политических кругов. Как отмечалось выше, росту коррупции также способствует непрозрачность и неподотчетность правительства.
- Падение уровня образования и профессиональной подготовки, которое в конечном счете может сказаться на компетентности и эффективности работы правительств. Помимо этого, исчезает возможность для открытого, свободного и творческого обмена между представителями гражданского общества, СМИ, учеными, бизнесменами и политиками; тем более, что официальные круги уже пытаются ограничить подобного рода дискуссии. Ирония международного присутствия в этих странах заключается в том, что оно по сути отнимает наиболее квалифицированных специалистов у правительства и частного сектора.

Таковы, в общих чертах, конфликтогенные факторы, наблюдающиеся в Центральной Азии. Ситуацию в отдельных государствах можно обрисовать следующим образом:

- Наиболее стабильная обстановка на сегодняшний день существует в *Казахстане*. Многие из названных выше отрицательных явлений здесь отсутствуют. Опасность в долгосрочной перспективе представляет зависимость государства от цен на нефть: если цены рухнут, Казахстан потеряет свой основной источник дохода, что приведет к серьезным экономическим и социальным последствиям.
- В *Кыргызстане* уже имел место целый ряд политических перемен, за которыми, похоже, последуют и новые изменения. К чему они приведут, пока неизвестно. С одной стороны, смена власти, президентские выборы и формирование нового правительства создали простор для административных реформ, которые могли бы помочь очистить страну от коррупции, построить жизнеспособные политические институты и сделать власть более репрезентативной. Появились новые возможности в плане свободы слова и создания институтов гражданского общества. Но с другой стороны, смена режима усугубила клановые интриги и преступность, а с этими факторами совладать может быть трудно. Существует опасность того, что в Кыргызстане еще долго продлится политическая неопределенность, которая будет характеризоваться частой сменой правительств, а в случае воцарения политического хаоса – будь то в силу внешних или внутренних факторов – способна привести к переделу государственных границ.
- Непосредственные последствия гражданской войны *Таджикистан* сумел преодолеть без новых всплесков насилия, что позволило ему осуществить ряд инициатив в сфере экономического и социального развития. Крупнейшим достижением властей является поддержание стабильной обстановки в Таджикистане: в ближайшее время серьезная попытка свергнуть настоящий режим маловероятна. Основные угрозы стабильности исходят из отдаленных уголков страны, как Исфаринский район Согдийской области. Север Таджикистана не был затронут гражданской войной, и его жители более склонны к попыткам изменить статус-кво. Наиболее активный рост

исламистских группировок и пропаганды наблюдается именно на севере страны, в сельской местности, хотя городской базы у этих движений пока нет. На обстановку в Кулябе может повлиять соперничество между Дангарским и другими кулябскими кланами, а юг Кулябской области, в частности, Шурабадский район, подвержен рискам, связанным с ростом наркобизнеса и возможной дестабилизацией обстановки в Афганистане, подобной той, которая наблюдалась в начале 1990-х гг. и значительно сказалась на юге Таджикистана.

- Пока нынешний президент находится у власти, внешнее воздействие на *Туркменистан* невозможно. Санкции вряд ли помогут: Россия нуждается в туркменском газе, и пока гарантирована прибыль от продажи газа, ограничения на экспорт хлопка и тканей мало что изменят. К тому же санкции вряд ли подтолкнут президента к проведению реформ или привнесению каких-либо позитивных изменений. Власть туркменского лидера крепка, но в то же время хрупка: он обладает огромной мощью, но не гибкостью. Подобная ситуация весьма характерна для государств, в которых власть сосредоточена в руках одного человека. Любые перемены рискуют повергнуть страну в хаос.
- Наиболее серьезная угроза дестабилизации сегодня наблюдается в *Узбекистане*. Возможности свободно действовать у местного гражданского общества, независимых СМИ и религиозных групп ограничены и уменьшаются с каждым днем. На новаторскую экономическую политику, политическую модернизацию или хотя бы поддержание контакта со своим народом власти, по всей видимости, не способны. В какой-то момент терпение тех или иных групп населения может лопнуть, и они могут перейти к радикальным действиям. Поводом для этого могут стать экономические проблемы, разлад в силовом секторе, недовольства внутри элиты, или же болезнь стареющего лидера. События в Андижане показали, к чему могут привести народные недовольства. Следующий конфликт может вызвать несколько подобных циклов насилия и репрессий. Нельзя исключать и возможности крупномасштабного восстания, хотя по определению оно менее вероятно, чем хронические беспорядки и постепенное погружение в хаос.

При разработке стратегии построения мира в Центральной Азии не имеет смысла посвящать все внимание ситуации в Казахстане, которая характеризуется многими сильными чертами и обладает в целом благоприятной перспективой развития. С другой стороны, в Туркменистане работа практически невозможна. Следовательно, новая стратегия построения мира должна сосредоточиться на трех странах: Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Целью ее должно стать содействие в построении стабильного устойчивого мира в этих странах, а следовательно, и во всем регионе. Конкретной же задачей такой стратегии, как утверждает основной вывод нашего анализа, должен стать поиск методов оздоровления власти и развитие надлежащего управления.

В этой связи неизбежно встает вопрос мотивации. Государства, основной доход которых связан с природными ресурсами, не заинтересованы в участии широких слоев населения в экономической деятельности. У них нет стимулов ни для развития активного и прибыльного частного сектора, ни для повышения участия общества в любых других процессах. Проблему эту решить сложно, ибо факторы, вызывающие напряженность между государством и обществом – а следовательно, и риск конфликта – одновременно эту проблему усугубляют. Создать реальную мотивацию к привнесению изменений можно лишь через диалог и обсуждение. При этом в первую очередь необходимо помочь элитам увидеть, какие потенциальные риски содержит в себе нынешняя ситуация. Последующим шагом может стать демонстрация того, какие новые возможности могли бы появиться при альтернативном курсе действий.

К зарубежным программам в сфере развития и к работе западных организаций Узбекистан все чаще относится с недоверием. С особым подозрением он рассматривает меры по демократизации, поддержке гражданского общества и развитию эффективного управления. Власти Узбекистана постоянно пытаются ограничить работу зарубежных организаций в стране. При этом сокращается и поле деятельности НПО, независимых СМИ и религиозных деятелей. В Таджикистане эти тенденции проявляются в более слабой форме; Кыргызстан же, напротив, к международному присутствию относится достаточно положительно.

Новая стратегия построения мира должна учитывать специфику каждого из государств, а не рассматривать Центральную Азию как однородный регион. Между тем, многие доноры и представители межправительственных и международных неправительственных организаций признают, что их работа часто опирается на некие обобщенные представления о Центральной Азии. Анализ реалий в каждой из стран показывает, что это неправильный подход, который, если работа в разных странах не станет более дифференцированной, может привести к негативным результатам.

Даже если в целом Центральную Азию было бы неправильно считать однородным регионом, есть ряд проблем, над которыми было бы полезно работать в региональном формате, поскольку их эффективное решение зависит от сотрудничества всех заинтересованных сторон. Помимо этого, есть такие проблемы, над которыми должны совместно работать правительства стран-соседей, такие, для решения которых требуется параллельная работа в двух и более странах, и такие, которые актуальны лишь для одной страны. Без регионального сотрудничества не обойтись в работе над проблемами регионального характера, будь то нелегальная торговля наркотиками, людьми и оружием, а также в оптимизации коммерческих возможностей. Но и здесь важно учитывать особенности социальных структур и государственных институтов каждой из стран.

Афганистан будет играть важную роль в развитии Центральной Азии не только в плане безопасности, но и в силу всех вышеизложенных общерегиональных проблем. Стабилизация и развитие Афганистана скорее всего приведут к укреплению связей с центральноазиатскими соседями. Таким образом, при разработке программ, направленных на построение устойчивого мира в Центральной Азии, необходимо учитывать «афганский фактор» и работу донорских организаций в Афганистане.

Россия и Китай всегда будут играть в развитии Центральной Азии важную роль. Их влияние в регионе будет расти, тогда как интересы США в Центральной Азии, основанные на тактических, временных факторах, со временем могут ослабнуть. Интерес США к Центральной Азии был связан с новым театром военных действий по борьбе с террором, а также с программами по распространению демократии. В долгосрочной перспективе стратегическое значение Центральной Азии для США, вероятнее всего, снизится, а вместе с тем ослабнет и американский интерес к региону.

Таким образом, при анализе, стратегическом планировании и выработке политики в отношении Центральной Азии доноры должны учитывать роль и влияние Китая и России в вопросах политики, экономики и безопасности. Попытки их игнорировать или отодвигать на второй план не только контрпродуктивны, но и опасны. Доноры должны признать, что Китай и Россия являются крупными действующими лицами в регионе, к которым необходимо относиться с должным уважением и с которыми необходимо по возможности налаживать сотрудничество в рамках конкретных инициатив. У доноров в Центральной Азии есть свои легитимные интересы – безопасность в Афганистане, стабильность СНГ, наркобизнес, стабильность соседних территорий, будь то Пакистан или страны Персидского залива и, помимо всего прочего, хорошие отношения с Китаем и Россией. Если доноры хотят, чтобы все эти интересы признавались, они сами должны признать легитимные интересы России и Китая. Для поддержания рабочих отношений и сотрудничества по конкретным инициативам совершенно не требуются ни восторженное одобрение другой стороны, ни тесный союз с ней.

Но это не снимает вопроса о том, насколько реально сотрудничество с Китаем и Россией. Если отдельный проект или программа не представляют для российских или китайских властей интереса, о сотрудничестве говорить будет трудно. Попытки наладить сотрудничество скорее всего провалятся, если власти в этих странах станут подозревать, что предлагаемые инициативы – лишь повод для долгосрочного вмешательства в дела региона. В ситуации же, когда предлагаемый проект затрагивает темы, представляющие взаимный интерес, отражая при этом лишь легитимные интересы западных доноров и их стремление содействовать развитию, то сотрудничество станет вполне вероятным. Это подтверждается многими примерами подобного взаимодействия из других регионов.

Вопросы, связанные с безопасностью, терроризмом и опасностью социальных или политических взрывов в Центральной Азии важны и для России, и для Китая, хотя и в несколько меньшей степени. С точки зрения построения мира, подходы, используемые Россией, чаще всего подобные проблемы лишь усугубляют. Подробное обсуждение всех этих проблем, а также их потенциальных последствий и возможных путей их решения могло бы стать полезным первым шагом, который заинтересовал бы и Россию, и, вероятно, Китай.

Резюмировать вышеизложенные стратегические соображения можно следующим образом:

- Основным конфликтогенным фактором в Центральной Азии является внутригосударственная власть – ее характеристика и применение.
- Стратегия построения мира должна ставить своим приоритетом работу в трех странах региона – Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Своей целью она должна обозначить устойчивость мира в регионе.
- Рассматриваемый регион неоднороден; не следует переоценивать взаимозависимость центральноазиатских государств.
- Существует ряд вопросов, по которым необходимо и полезно развивать региональное сотрудничество.

Китай и Россия являются ключевыми игроками в регионе. К их интересам необходимо проявлять должное внимание, по возможности привлекая их к сотрудничеству по конкретным инициативам.

Глава 4.

Подходы и средства, необходимые для построения мира в Центральной Азии

Представленные в предыдущей главе общие стратегические соображения не только помогают понять, в каком направлении следует двигаться дальше, но и служат критериями для оценки методов построения мира в Центральной Азии. Чтобы понять, что может и должно быть сделано для построения устойчивого мира в Центральной Азии, в данной главе мы начнем с рассмотрения понятия построения мира, его задач и механизмов. Затем мы вкратце рассмотрим и оценим политику и деятельность доноров в Центральной Азии за последние несколько лет. Это позволит нам выдвинуть ряд рекомендаций для доноров и обрисовать методы работы, предполагаемые в новом подходе. В заключение мы рассмотрим ряд пунктов, связанных с практикой доноров, а в следующей главе перейдем к конкретным рекомендациям.

4.1. Стратегическая палитра построения мира

Для начала необходимо подчеркнуть, что концепция построения мира применяется не только к странам, пережившим войну. Хотя чаще всего упоминают о построении мира в послевоенных ситуациях, это лишь один из возможных толкований данного термина. В Утштайнском отчете о построении мира, отражающим опыт четырех правительств-доноров, это понятие раскрывается следующим образом:

*«Построение мира направлено на формирование структурных условий, взглядов и моделей политического поведения, способствующих мирному и устойчивому социально-экономическому развитию и, в конечном счете, процветанию».*⁹⁹

Таким образом, миростроительный подход актуален не только в ситуациях, когда конфликт достиг насильственной стадии, где нужно положить конец насилию и реабилитировать общество, но и в ситуациях, когда существует риск насильственного конфликта. Иными словами, построение мира включает не только послевоенную реабилитацию, но и предотвращение вооруженных конфликтов.

Построение мира предполагает целый ряд действий разного типа. В зависимости от обстоятельств, оно может подразумевать предоставление необходимой помощи государству в эффективном выполнении тех или иных функций, и даже налаживание таковых в ситуации, где они отсутствуют. Это может быть построение заслуживающей доверие системы правосудия, профессионализация работы правоохранительных органов, укрепление таможенных служб, системы налогообложения, коммунальных служб и инфраструктуры. Такая работа может сопровождаться созданием благоприятных условий для внешних инвестиций, в том числе с помощью повышения эффективности банковской системы и соблюдения договорного права. Наконец, она должна также уделять внимание повышению прозрачности и подотчетности структур власти и укреплению уважения к правам человека. Наиболее важную роль во всей этой работе могут играть процессы налаживания диалога и примирения между конфликтующими сторонами.¹⁰⁰

Перечисленные выше виды деятельности в области построения мира можно разбить на четыре основные категории:¹⁰¹

99 Smith, D., указ. соч.; с. 20.

100 Переложение текста *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Доклада о заседании группы экспертов по миротворческим операциям ООН) [интернет-версия], под председательством Лахдар Брахими, август 2000 г.; см. www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/, абзац 77.

101 Smith, D., указ. соч.; с. 20.

- Безопасность;
- Создание социально-экономической базы;
- Эффективное управление;
- Правосудие и примирение.

Конкретная работа по каждой из четырех категорий зависит от контекста и потребностей того или иного общества.

Как показывает опыт, данная схема обладает двумя важными особенностями:

1. Все вышеназванные категории взаимосвязаны. Например, успех в повышении безопасности значительно облегчает создание благоприятной социально-экономической базы. Несостоятельная система управления, с другой стороны, с большой долей вероятности приведет к снижению уровня безопасности в обществе, особенно если силовой сектор слабо контролируется. А это способно усугубить недовольства и ощущение несправедливости среди населения, что будет затруднять процессы примирения. Таким образом, ни одна из вышеперечисленных категорий не является более важной, чем остальные, поскольку ни одна не может послужить «волшебным ключом» к построению устойчивого мира.
2. Разные виды деятельности можно и нужно сочетать. Например, реформа сектора безопасности может не только повысить эффективность данного сектора, но и усовершенствовать системы управления, а если при этом вовлечь в диалог общественных лидеров, это также способствовало бы диалогу и примирению враждующих сторон. Для достижения желаемого результата необходимо сочетать разные миростроительные подходы, как смешивают краски для получения нужного оттенка – отсюда метафора «палитры построения мира».

В каком соотношении смешивать различные виды деятельности, на каких делать упор в тот или иной момент времени, какие можно отложить, а какие не нужны вообще – все это зависит от конкретного контекста. Ответы на эти вопросы будут постепенно проясняться по мере разработки и применения стратегии построения мира. В построении мира нет шаблонов и готовых ответов: стратегию необходимо разрабатывать в зависимости от контекста и потребностей общества.

4.2 Эволюция анализа и политики доноров

В первые годы после обретения Центральной Азией независимости, доноры, работавшие с этим регионом, были склонны делать упор на переходе к рыночной экономике и демократии.¹⁰² Громадную роль продолжали играть такие факторы, как интересы и возможности России, ее способность расширять свое влияние, состояние ее вооруженных сил и проблема нераспространения ядерного оружия, положение этнических русских в регионе и общее отношение России к «ближнему зарубежью».¹⁰³ В 90-е гг. также актуальными стали такие проблемы, как гражданская война в Таджикистане, межнациональная рознь в Ферганской долине, загрязнение окружающей среды и управление водными и энергоресурсами. Опасность конфликта в Центральной Азии связывалась в первую очередь с этими факторами, и до недавнего времени политика и стратегии доноров были направлены именно на них.

К концу 1990-х гг. многие доноры начали осознавать необходимость мер, направленных на предотвращение конфликтов в Центральной Азии. Постепенно это направление вошло в список международных приоритетов в регионе. За минувшие 7-8 лет был осуществлен целый ряд инициатив, направленных на укрепление мира и ослабление конфликтотенных факторов.¹⁰⁴ В

102 О взглядах доноров на Центральную Азию в 1990-х гг., см. MacFarlane, N., *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia* (Деятельность Запада на Кавказе и в Центральной Азии), RIIA, Лондон, декабрь 1999 г.

103 См., например, Lena Jonson, *The Tajik Civil War: A Challenge to Russian Policy* (Гражданская война в Таджикистане: вызов российской политике), RIIA, Лондон, март 1998 г.

104 Для обзора предыдущего периода см. статьи по Центральной Азии в Van Tongeren, P., Van de Veen, H. & Verhoeven, J. [ред.], *Searching for Peace in Europe and Eurasia: an Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (В поисках мира в Европе и Евразии: Обзор инициатив по предотвращению конфликтов и миростроительству), Lynne Rienner, Булдер/Лондон, 2002 г.; с. 516-533.

данный момент, например, «разрешение конфликтов и построение мира» является одним из трех принципов, лежащих в основе «Плана региональной поддержки» Министерства международного развития Великобритании на 2004-2007 гг.¹⁰⁵ В швейцарской «Промежуточной региональной программе» одним из пяти основных направлений деятельности является «управление, безопасность и предотвращение конфликтов».¹⁰⁶

Еще до того, как доноры начали активно обращать внимание на проблему предотвращения конфликтов во всей Центральной Азии, необходимость такой работы была уже отмечена в Ферганской долине. Многие наблюдатели говорили об опасности крупной вспышки насилия в этом регионе. Другим конфликтогенным фактором считалось положение национальных меньшинств в каждой из стран. Беспокойство, вызванное этими двумя факторами, подтолкнуло к осуществлению ряда проектов в сфере раннего предупреждения, которые пытались отслеживать степень риска в регионе, чтобы помочь избежать возможных кризисов и своевременно реагировать на события в регионе.

Поддержка доноров Центральной Азии дала наиболее ощутимые результаты в Таджикистане и Кыргызстане. Особенно заметны ее плоды в развитии сельской местности, повышении способности общин самостоятельно решать проблемы местного значения и расширении доступа населения этих стран к внешнему миру. Однако, как чаще всего и бывает, намного сложнее оценить успех инициатив по предотвращению конфликтов.¹⁰⁷ С оговоркой, что оценка воздействия миростроительных программ сопряжена с характерными трудностями, и что необходим более углубленный анализ осуществленных программ, проведенные нами консультации в регионе и обзор имеющейся литературы позволяют нам утверждать, что в своей работе в Центральной Азии доноры добились ряда значительных успехов. Среди них можно упомянуть следующие:¹⁰⁸

- Деятельность доноров сыграла существенную роль в послевоенной реабилитации Таджикистана и способствовала налаживанию диалога и национальному примирению.
- Доноры способствовали укреплению способности гражданского общества видеть риск конфликта и реагировать на него. Этот эффект распространился на города и села Ферганской долины.
- Доноры помогли повысить аналитические навыки экспертов в сфере политики и безопасности.
- Они предоставили гражданскому обществу и ученым доступ к профессиональным ассоциациям и к источникам информации, что является важным условием для развития.
- Доноры инициировали дискуссии по вопросам конфликта и мира.
- В Ферганской долине доноры создали механизмы и возможности для диалога.

В силу всего вышесказанного можно утверждать, что посредством этих инициатив доноры помогли снизить риск конфликта в Ферганской долине.

В последнее время эксперты начали осознавать, что для серьезного анализа невозможно ограничиваться межэтническими отношениями и ситуацией в Ферганской долине. В механизмы раннего предупреждения в регионе были вложены достаточно крупные средства, но они не помогли увидеть ни наступление кыргызских событий в марте 2005 г., ни демонстрации в Андижане в мае 2005 г. Работа в Ферганской долине чрезвычайно важна, но нельзя пренебрегать другими конфликтогенными факторами. Международные организации попытались научиться лучше разбираться в причинах конфликтов и эффективнее реагировать на них благодаря привлечению к работе специалистов, имеющих непосредственный опыт работы с конфликтами.¹⁰⁹

105 DFID, *Central Asia, Caucasus and Moldova: Regional Assistance Plan* (Центральная Азия, Кавказ и Молдова: План региональной поддержки) [интернет-версия], июнь 2004 г., приложение 4; см. www.dfid.gov.uk/pubs/files/rapcascm.pdf. Основными получателями поддержки являются Армения, Грузия, Кыргызстан, Таджикистан и Молдова.

106 SDC & SECO, *The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002-2006* (Швейцарская промежуточная региональная программа по Центральной Азии за 2002-2006 гг.) [интернет-версия], ноябрь 2002 г.; см. www.deza.ch/ressources/product_40_en_1137.pdf

107 Данная проблематика обрисована у Smith, D., указ. соч.; с. 51-53.

108 Дальнейшую информацию о средствах, которыми были достигнуты эти цели, можно найти в разделе 4.3.

109 IV-й Политический отдел Федерального департамента иностранных дел Швейцарии, ведающий вопросами безопасности, назначил регионального консультанта по человеческой безопасности; ПРООН задействовал регионального консультанта по миру и развитию в Центральной Азии, а USAID - регионального консультанта по вопросам религии, государства и общества.

Следует признать, что те аналитические и политические категории, которыми руководствовались доноры в своей работе в Центральной Азии, во многом не соответствуют региональному контексту. В анализе конфликтогенных факторов слишком большое значение уделялось этническим и национальным факторам, игравшим столь важную роль на Кавказе и Балканах. Центральная Азия рассматривалась как однородный регион, полагая, что подход, учитывающий взаимозависимость его составных частей, непременно приведет к миру и сотрудничеству. Кыргызстан было принято считать успешным образцом демократического развития, а наметившимся в нем пределам демократизации достаточного внимания уделено не было. В Кыргызстане донорам было легче работать, чем в других государствах, и такие негативные моменты, как коррупция, клановые интересы, наркобизнес и его влияние на политику, а также напряженные отношения между севером и югом, зачастую оставались незамеченными. Это объясняется и тем, что доноры и международные организации зачастую полагались на хорошие отношения с правительством, и поэтому недостаточно усилий прилагали на налаживание взаимодействия с разными группами и слоями общества, от которых они могли бы получить более полную информацию.

Анализ, приведенный нами в первой главе и резюмированный в третьей, позволил выделить взаимоотношения граждан и государства, т.е. вопрос власти, как основной конфликтогенный фактор в регионе. Подобный взгляд на ситуацию стали формироваться лишь недавно, и сегодня он только начинает влиять на работу доноров. Однако этот основной вывод влечет за собой необходимость тщательного пересмотра всей деятельности доноров в регионе. Если отношения между гражданами и государством не будут рассматриваться как потенциальный источник конфликта, то они вряд ли станут специально учитываться при разработке программ в сфере развития, хотя на деле они и представляют собой один из основных конфликтогенных факторов. Таким образом, любая деятельность в таких областях, как безопасность, борьба с терроризмом и наркоторговлей, должна оцениваться с учетом ее потенциального влияния на конфликты. Более приоритетными также должна стать работа в сфере государственного управления, повышения прозрачности власти и верховенства закона, которой в настоящее время уделяется лишь ограниченное внимание. Хотя это не требует изменения общих целей доноров в регионе, скорее всего понадобятся модификации в задачах тех программ, которые задействуют правительство, частный сектор и гражданское общество.

4.3 Опыт предотвращения конфликтов и построения мира в Центральной Азии

Несмотря на то, что анализ и стратегия доноров в Центральной Азии до недавнего времени опирались на несколько ограниченные представления о потенциальных источниках конфликтов, доноры внесли немаловажный вклад в мирное развитие региона. Сегодня им необходимо увидеть ряд ключевых конфликтогенных факторов, до сего времени мало учитывавшихся в анализе и стратегии, и соответствующим образом скорректировать и стратегию, и деятельность. Это должно затронуть как программы, целью которых было поставлено построение мира или предотвращение конфликтов, так и другие актуальные инициативы в сфере развития, которые до этого не ставили таких задач, а также только разрабатываемые инициативы. В настоящем разделе проводится обзор прошлых и текущих инициатив и программ, а в следующем разделе мы обратимся к необходимым, на наш взгляд, изменениям.

4.3.1 Анализ и раннее предупреждение

В Центральной Азии действует несколько сетей раннего предупреждения, при этом большинство из них сосредоточено на Ферганской долине.¹¹⁰ Одной из основных сетей с открытым доступом является FAST – проект Швейцарского фонда мира (ШФМ), финансируемый Министерством иностранных дел Швейцарии. Система раннего предупреждения также действует в рамках пограничного проекта ПРООН, а группа по выработке рамочного документа ООН в Нью-Йорке составляет отчеты по

110 Среди них можно назвать «Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения», созданную Институтом этнологии и антропологии РАН и активно действующую в 1990-х гг.

раннему предупреждению о ситуации в Ферганской долине. Среди других инициатив ООН по раннему предупреждению в Ферганской долине можно назвать работу Женского фонда развития ООН (UNIFEM) и Инициативу по защите окружающей среды и безопасности, проводимую ПРООН в сотрудничестве с ОБСЕ и Программой ООН по защите окружающей среды (UNEP). Организации «Совет иностранных отношений» и Международная группа по предотвращению кризисов также выделили Ферганскую долину как место возможных волнений и беспорядков, и сосредоточили свои усилия на наблюдении за ситуацией в этом регионе.

На юге Кыргызстана действуют также сети раннего предупреждения Верховного Комиссара ОБСЕ по меньшинствам, Программы превентивной дипломатии ПРООН и ряда неправительственных организаций, таких, как Фонд «За международную толерантность» (ФМТ), пользующийся финансовой поддержкой Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству. В июне 2005 г. в Кыргызстане начал действовать новый проект раннего предупреждения и раннего реагирования, осуществляемый ФМТ и Международным фондом избирательных систем (IFES) и финансируемый ОБСЕ¹¹¹ и ПРООН. В последнее время между различными сетями стало наблюдаться взаимодействие и обмен информацией.

4.3.2 Проекты в Ферганской долине

Успеху международных инициатив в Ферганской долине препятствует отношение к подобным усилиям узбекского правительства. В проектах по предотвращению конфликтов власти видят попытку создания отдельного геополитического субъекта, которая способствовала бы распаду Узбекистана. Швейцарии, однако, удалось инициировать трехсторонний проект «Региональный диалог и развитие»¹¹², а ПРООН проводит проект по предотвращению конфликтов с участием северной части Таджикистана и юга Кыргызстана. Основное внимание в последнем уделяется аналитической деятельности и работе с местными властями. При финансировании USAID было осуществлено и несколько проектов, направленных на активизацию торговли и обмена и налаживание социальных и культурных связей между государствами. Подход же Фонда «Евразия» основан не на совместных проектах, а на параллельной работе в трех частях долины.

Даже если проект не упоминает предотвращение конфликтов среди своих целей, он способен внести существенный вклад в построение мира, если будет разрабатываться с учетом конфликтогенных факторов. Примером такого проекта может служить инициатива «Торговля и мир», проводимая в Ферганской долине при финансировании Департамента иностранных дел Швейцарии. Проект направлен на активизацию сотрудничества между бизнесменами из Оша и Андижана, для чего организаторы предварительно добиваются согласия властей.

4.3.3 Гражданское общество и предотвращение конфликтов

Первоначально усилия по предотвращению конфликтов с участием НПО были сосредоточены в Таджикистане.¹¹³ Однако, как справедливо отмечает в своей статье Парвиз Муллоджанов, «несмотря на стремительный рост среди общественных организаций деятельности по предотвращению конфликтов, успехи в деле достижения национального примирения оказались ограниченными. Это в значительной мере связано с разницей между основными элементами таджикской гражданской инфраструктуры: находящимся под европейским влиянием сектором НПО с одной стороны, и традиционной гражданской системой с другой».¹¹⁴ Вместе с тем, совместный швейцарско-немецкий

111 Вклад ОБСЕ финансируется главным образом Швейцарией. Система предотвращения насилия (система раннего вмешательства), используемая в данном проекте, разработана и финансируется IV Политическим отделом Федерального департамента иностранных дел Швейцарии в сотрудничестве с ГТИ в качестве местного партнера. За дополнительной информацией обращайтесь по адресу ewlist_eng@osce-academy.net

112 Проект стремится способствовать укреплению мира через межобщинный диалог и инициативы по восстановлению инфраструктуры. Бюджет первого этапа проекта (2002-2005 гг.) составлял 3 млн. долл. США.

113 См. Slim, R.M. & Hodizoda, F. 'Tajikistan: From Civil War to Peacebuilding' (Таджикистан: от гражданской войны к построению мира), in Van Tongeren, P., Van de Veen, H. & Verhoeven, J. [ред.], указ.соч.

114 Mullojanov, P., 'Civil Society and Peacebuilding' (Гражданское общество и миростроительство) in Abdullaev, K. & Barnes, C., указ.соч.

проект «Диалог исламских и светских лидеров в Таджикистане» попытался вовлечь светских и религиозных лидеров в конструктивный процесс обмена мнениями.¹¹⁵

В Центральной Азии, как и везде, существует широкий спектр организаций гражданского общества. В большинстве областей власти относятся к их деятельности с подозрением, а то и пытаются попросту подавить их работу.

Некоторые НПО в Центральной Азии были созданы еще до распада СССР, во время перестройки. Это главным образом правозащитные организации, и сегодня большинство из них находятся на грани исчезновения. Как и ряд новых НПО и других групп (независимые СМИ, академические и исследовательские центры), такие НПО ведут неравную борьбу, которую они постепенно проигрывают из-за постоянного давления и полного изнеможения. Те, кому удастся остаться на плаву, существуют за счет финансовой и моральной поддержки доноров, все больше отдаляясь от общества. Они не имеют покровительства в верхах или доступа к клановой поддержке. Ограничения на деятельность в Центральной Азии многих американских организаций, оказывавших гражданскому обществу ощутимую поддержку, привели к еще большему ослаблению таких НПО.

Есть в Центральной Азии и НПО, созданные бывшими университетскими работниками или правительственными чиновниками при поддержке западных доноров, которые осуществляют предлагаемые донорами проекты – чаще всего те, которые правительство не может осуществить самостоятельно, либо из-за своих ограниченных возможностей или в силу нежелания доноров сотрудничать с правительством в той или иной сфере. В некоторые НПО люди пришли лишь для заработка, и многие из них весьма коррумпированными. Но есть и организации, в которых работают идеалисты, восхищающиеся своим профессионализмом, честностью и эффективностью.

На практике доноры зачастую под словами «гражданское общество» понимают круг НПО и СМИ. Некоторые НПО, вместо того, чтобы предлагать государству конструктивную критику, стали его яркими оппонентами.¹¹⁶ Это привело к поляризации отношений между государством и организациями гражданского общества. Чиновники делят НПО на «хорошие» и «плохие»: «хорошие» занимаются такими вопросами, как ремонт системы водоснабжения, «плохие» вмешиваются в политику. Тенденция расценивать свободное выражение мнений как вмешательство в политику говорит о реакционном подходе правительства, которое часто использует это как оправдание для репрессивных мер. Однако нельзя отрицать, что отношение правительства к НПО затрагивает и ряд реальных недостатков последних.

Большинство НПО в Центральной Азии существует благодаря иностранным грантам. Членских организаций, которые бы финансировались местными взносами, нет. Как заметил один видный деятель НПО, «Запад создал НПО, но не создал гражданского общества».¹¹⁷ Учитывая, что НПО отчитываются лишь перед донорами, можно ли считать их «голосом общества»? Они нередко проводят очень важную работу, но многие представители гражданского общества¹¹⁸ стали признавать, что НПО постепенно теряют репутацию положительной силы, ведущей к развитию и переменам в обществе, и все больше рассматриваются лишь как исполнители иностранных проектов. Репутация многих НПО была запятнана сомнительными нормами поведения или попытками осуществить проекты, которые превосходили их возможности.

В Центральной Азии имеются и общинные организации, созданные и поддерживаемые международными партнерами в области развития. Подобные организации были созданы для осуществления проектов по развитию социального обеспечения, обеспечить которое правительство

115 Дополнительную информацию можно найти в СН-ТJ Update [интернет-версия] SDC, Vol. 4, № 3, июль 2005 г.; см. http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_24884.pdf

116 В Узбекистане, например, некоторые правозащитные НПО нанимали поденщиков для участия в демонстрациях протеста. Власти же, с другой стороны, посылали на демонстрации в поддержку правительства студентов, которым затем проставлялись в зачетку отметки о сданном экзамене. Из интервью с представителем НПО, Ташкент, март 2005 г.

117 Из интервью, проведенного автором, Бишкек, июнь 2005 г.

118 Эти взгляды были выражены во время встречи-консультации с представителями гражданского общества, проведенной Международной Тревогой в Бишкеке в ноябре 2005 г.

было не в силах. Особенно важную роль эти организации сыграли в сельской местности, порой беря на себя некоторые функции местной власти. Многие из них сыграли важную роль в мобилизации населения. Даже скептически настроенные чиновники обычно причисляют эти организации к категории «хороших». Немаловажна также и роль мечетей, способных проводить самостоятельную социальную и благотворительную работу.

Видя в НПО потенциальных агентов смены режима, как это было в Грузии, некоторые относятся к ним с подозрением, другие же их поддерживают. Единственной из стран региона, в которой работа НПО по достижению социальных перемен и повышение стандартов государственного управления возымела успех, является Кыргызстан. Многие из местных неправительственных организаций сыграли активную роль в событиях, предшествовавших политическому кризису февраля–марта 2005 г., в отличие от политических партий, оказавшихся в стороне, поскольку они не представляли реальных политических интересов.¹¹⁹ Важную роль сыграли и независимые СМИ, опубликовавшие сведения от бывших соратников Акаева, отстраненных им от политической власти, продемонстрировавшие коррумпированность семейства бывшего президента.

Тем не менее, не следует переоценивать роль НПО в политических процессах. Гражданское общество сыграло определенную роль в событиях, предшествовавших смене режимов в Грузии и Кыргызстане, однако его роль в момент самого кризиса весьма ограничена, а влияние в ситуации, последовавший за сменой власти, достаточно скромно. В здоровом государстве организации гражданского общества играют важную роль вне зависимости от того, каким образом они настроены по отношению к государству. Более того, НПО могут даже помогать эффективной работе государства. Однако в ситуации, когда функционирование государства приостанавливается, даже на недолгий срок, исход событий неизбежно зависит от служб безопасности и сугубо политических факторов. Видеть в НПО механизм для такого рода долгосрочных перемен – особенно если речь идет о смене режима – было бы неправильно. Подобная ошибка может иметь плачевные последствия, поскольку рискует поставить в неблагоприятное положение НПО, работающие во многих других областях. А это ни в чьих интересах – ни доноров, ни обществ центральноазиатских государств.

4.3.4 Защита общественных интересов

В Центральной Азии, как и во многих других регионах мира, не существует единого мнения относительно того, каковы наиболее эффективные методы для активизации общественной поддержки и модификации тех или иных политических решений.

Для этого может быть использован так называемый «открытый» метод, который публично критикует ту или иную политику правительства и призывает его изменить свои подходы. В государствах с давно и прочно установившейся демократией подобный подход часто используется в кампаниях, посвященных какой-то конкретной проблеме. Возможен и менее агрессивный метод, предполагающий использование связей, налаживание взаимодействия и лоббирование. Как и везде, эффективность каждого из методов зависит от времени и ситуации: у каждого из подходов есть свои сторонники.

Примером структуры, опирающейся на более мягкие методы работы, может служить «Сеть посланников доброй воли», финансируемая Федеральным Департаментом иностранных дел Швейцарии. Сеть объединяет видных деятелей из Ферганской долины и столиц трех стран – Кыргызстана, Таджикистана, и Узбекистана. Участники сети стремятся донести до властей результаты своего совместного анализа конфликтогенных факторов в регионе.¹²⁰ Подобный подход

119 Из интервью с Чинарой Джакыповой, IWPR, Бишкек, февраль 2005 г.

120 «Программа Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству имеет две составляющие. Она способствует укреплению механизмов для разрешения конфликтов, с одной стороны, и помогает выявлять источники конфликтов, с другой. Программа оказывает поддержку местным НПО, которые предлагают местным деятелям специальные курсы, позволяющие им играть роль посредников в конфликтах внутри общин и между ними. Нуждающиеся в помощи общины получают поддержку от Фонда для проектов по укреплению инфраструктуры: все это направлено на искоренение конфликтов на почве соперничества за водные ресурсы». SDC & DFA, *Peacebuilding: SDC Guidelines* (Построение мира: принципы работы Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству) [интернет-версия], Берн, февраль 2003 г., с.25; см. www.sdc.admin.ch/ressources/deza_product_e_646.pdf

отталкивается от соображения, что деятели, имевшие высокий статус в прошлом, по-прежнему способны оказывать влияние на власти. Таким образом, сеть стремится к усовершенствованию политической стратегий и вынесению на обсуждение существующих проблем, не вступая в конфронтацию с властями.

Утверждая, что доноры должны сами придерживаться стандартов, о которых заявляют, ряд международных НПО и медиа-групп выступают за открытый подход в отстаивании интересов. Сложность такого подхода, однако, состоит в том, что авторитарные правительства не желают выслушивать чужих рекомендаций; даже такие организации, как Международная группа по предотвращению кризисов, с трудом добиваются от властей внимания к своим предложениям в области политики. Заниматься отстаиванием интересов во имя соблюдения стандартов бессмысленно, если при этом теряется аудитория, поскольку в такой ситуации стандарты тоже потеряют свой смысл. Открытый подход к отстаиванию интересов предполагает наличие аудитории – т.е., возможность диалога между НПО и властями. В большинстве же стран региона для эффективного отстаивания интересов необходимо сначала обеспечить возможность подобного диалога.

4.3.5 Урегулирование разногласий

То, каким образом в стране разворачиваются и решаются споры и разногласия, может существенно влиять и на урегулирование политических столкновений, и на вероятность эскалации конфликтов. Поэтому анализ конфликтных факторов также должен учитывать так называемую «культуру конфликта» в обществе. Ряд доноров отметили, что в Центральной Азии эта сфера требует особого внимания, особенно когда речь идет о процессах урегулирования земельных и сельскохозяйственных споров. Примерами удачных инициатив в этой области можно назвать финансируемый Министерством международного развития Великобритании проект «Арбитраж третьей стороны в земельных спорах» в Таджикистане,¹²¹ а также проект «Юридическая поддержка для сельского населения» в Кыргызстане, спонсируемый Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству и USAID. Проекты подобного рода способны принести огромную пользу в Центральной Азии, поскольку они не только помогают разрешать конфликты на местном уровне, но и повышают способность общества противостоять эскалации конфликтов в целом.

На сегодняшний день подобных инициатив не так много. Услуг посредничества в урегулировании промышленных и имущественных споров фактически не существует. Примером может служить конфликт, разразившийся из-за Кумторского золотого рудника в Кыргызстане. Неадекватно разрешаются и социальные разногласия, например, между беженцами и коренным населением. В Кыргызстане многие конфликты такого рода начались еще при режиме Акаева, вскрыв укорежившуюся в общественном укладе несправедливость.

Подобные споры могли бы в принципе решаться в суде. Однако во многих регионах подорвано доверие к местной системе правосудия. К тому же, этот путь зачастую занимает много времени, а конфликты порой нуждаются в быстром решении. В странах Западной Европы во время забастовок для разрешения промышленных споров существуют специальные посреднические службы. В Центральной Азии IV-й политический отдел Федерального департамента иностранных дел Швейцарии, занимающийся проблемами человеческой безопасности, пытается осуществить проект по посредничеству в урегулировании межэтнических трений, а также конфликтов между полицией и гражданским обществом. О его результатах судить пока рано.

4.3.6 Учет факторов конфликта в программах развития

В послевоенных ситуациях бывает достаточно легко увидеть связь между построением мира и преодолением бедности, хотя отразить эту связь в программах часто оказывается достаточно

121 Программа проводится в Восточной Европе, Кыргызстане и Таджикистане. См. *Third Party Arbitration Courts: Resolving Land Disputes in Eastern Europe and Central Asia* (Арбитраж третьих сторон: разрешение земельных споров в Восточной Европе и Центральной Азии) [интернет-версия], DFID Briefing, Policy Division Info Series N° 059, Лондон, сентябрь 2004 г.; см. www.dfid.gov.uk/pubs/files/central-asia/land_arbitration.pdf

сложным.¹²² Еще труднее понять роль социально-экономического развития в предотвращении конфликтов. Доноры, безусловно, действуют в правильном направлении, пытаются включить элемент предотвращения конфликтов в инициативы в сфере развития. Похвальны и усилия по налаживанию связей между теми, кто занимается работой по развитию, и специалистами по проблемам конфликтов. Такой подход использует, например, ПРООН.

Учет факторов конфликта подразумевает, что при разработке и осуществлении программ в сфере развития, например по борьбе с бедностью, их авторы будут следить за тем, чтобы эти программы не усугубляли конфликты в регионе, а по возможности снижали риск их возникновения.¹²³ Это отличается от подхода, который считает любые инициативы по преодолению бедности, микрофинансированию, поощрению бизнеса или общинному развитию автоматически способствующими построению мира; риск возникновения конфликтов должен отдельно рассматриваться при планировании проекта. К сожалению, некоторые организации стали рассчитывать, что если добавят в свой проект пункт о благотворном влиянии на конфликтную ситуацию, это повысит их шансы получить финансирование. Подобный подход рискует лишь сбить с толку участников и исполнителей проекта: ведь конфликта в их районе нет, а вот в школах, системах водоснабжения и медицинских центрах, на строительство которых был предназначен грант, они действительно нуждаются. Но если признать, что в регионе конфликта нет, смогут ли они получить этот грант – или его отдадут тем, у кого созревает «потенциальный конфликт»?

Учет факторов конфликта – это относительно новая концепция. Хотя она вызвала оживленные дискуссии, в разработке и проведении конкретных инициатив она стал применяться только недавно. У подобного подхода много положительных сторон: он позволяет снизить риск негативных последствий программ в сфере развития, которые нередко способны усугубить конфликт или даже стать его причиной. Данный подход вовсе не призывает переименовать все программы развития на «миростроительные»; скорее, он предполагает модификацию проектов со стадии их разработки.

Для построения мира необходим прочный социально-экономический фундамент. Можно привести целый ряд примеров, демонстрирующих связь между снижением уровня бедности и предотвращением вооруженных конфликтов. Один такой пример можно найти в Кулябском районе Таджикистана, находящемся на таджикско-афганской границе. С уходом из Куляба российских пограничных войск исчез один из главных источников дохода для местного населения. Наиболее очевидной альтернативой, разумеется, становится наркоторговля и контрабанда иных товаров из Афганистана. В такой ситуации экономическое развитие района помогло бы предотвращению конфликта, поскольку уменьшило бы недовольство населения действиями правительства (которое обвиняют в уходе российских войск), а также удержало бы на плаву местных предпринимателей, помогло бы избежать полной нищеты и дальнейшего вовлечения населения в наркобизнес и другую преступную деятельность.

Подобную работу в Кулябском районе вовсе не необходимо называть «предотвращением конфликтов» – такое название может смутить местных жителей. Разъяснить простому населению точное значение специализированного выражения сложно; к тому же, в предотвращении конфликтов, раннем предупреждении и работе по урегулированию кризисов власти Центральной Азии подчас видят некую угрозу для себя. Подобные термины вызывают у них беспокойство – они заключают, что доноры отрицательно расценивают ситуацию в их странах и в ближайшее время ожидают конфликта. Помимо того, вышеупомянутые выражения в русском и в языках Центральной Азии, в отличие от английского, имеют более отрицательный оттенок. Возможно, имело бы смысл попытаться разработать более положительную и менее агрессивную терминологию.

122 За дополнительной информацией можно обратиться, например, к статье *Reintegration of Ex-combatants in Tajikistan* (Реинтеграция экс-комбатантов в Таджикистане), UNDP Reconstruction, Rehabilitation and Development Programme, Internet Forum on Conflict Prevention, 2004; см. <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=2379>

123 См. Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (Пособие «Подходы к программам развития, оказания гуманитарной помощи и построения мира, учитывающие факторы конфликта»), Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Response, International Alert, Saferworld, Лондон, 2004 г.

4.3.7 Реформы сектора безопасности

Действия сектора безопасности в Центральной Азии, и в первую очередь правоохранительных органов, часто вызывают серьезное недовольство населения. Для улучшения отношений между гражданами и сектором безопасности необходимо провести реформу последней. Помимо этого, следовало бы разъяснить назначение правоохранительных органов для населения и дать ему возможность увидеть, каким образом оно могло бы сотрудничать с полицией в интересах охраны правопорядка.

В данной области действует несколько инициатив, в том числе программа ОБСЕ «Взаимодействие с органами внутренних дел», одобренная правительством Кыргызстана в августе 2003 г. Одной из целей программы является разграничение гражданских функций полиции от армии и военизированного патрулирования. К январю 2010 г. планируется создать новую Полицейскую службу Кыргызстана.¹²⁴ США выделили помощь в размере 1,5 млн. долларов на финансирование полицейской реформы. Американская поддержка направлена в первую очередь на борьбу с коррупцией в Государственной автодорожной инспекции Кыргызстана.¹²⁵ Бюро ООН по построению мира в Таджикистане (UNTOP) также принимает участие в полицейской реформе и работе с пограничными службами: проводятся тренинги для полицейских по повышению профессионального уровня, была открыта судебно-медицинская лаборатория. Сотрудники UNTOP помогают полиции вырабатывать более гуманные методы допросов и обращения с задержанными. В Узбекистане ПРООН в сотрудничестве с Министерством внутренних дел проводит проект по ознакомлению полицейских с подходами и принципами в сфере прав человека.¹²⁶

Реформа сектора безопасности осложнена тем, что этот сектор находится на точке пересечения разных видов безопасности: безопасности граждан, нуждающихся в защите от преступности и произвола властей, с одной стороны, и безопасности государства, нуждающегося в защите от внешних угроз и внутренней подрывной деятельности, с другой. Во имя безопасности государства граждане нередко подвергаются несправедливому преследованию, насилию и давлению, однако попытка защитить граждан от такого рода обращения посредством реформы сектора безопасности может восприниматься государством как угроза своей безопасности. В попытках же усовершенствовать расследование рядовых преступлений часто усматривается необоснованное вмешательство во внутренние дела страны. Помимо того, подобные усилия могут вызвать сопротивление полиции, привыкшей рассматривать население не как тех, кто нуждается в ее защите, а как источник проблем.

Изначальная сложность реформ сектора безопасности в Центральной Азии усугубляется рядом дополнительных факторов международного и глобального значения. Это и ситуация в Афганистане, и война против террора, и интересы Китая и России в области безопасности (см. главу 2). В ситуации, сложившейся после теракта 11 сентября 2001 г., власти Центральной Азии увидели возможность «выторговать» у заинтересованных сил максимальные для себя выгоды.¹²⁷ Таким

124 Программа подразумевает радикальное изменение полицейской культуры и переход «от силы к службе», включающий в себя повышение гибкости и профессионализма, децентрализацию, улучшение отношений с местным населением, усовершенствование законодательной базы и улучшение условий работы полицейских. См. *Kyrgyz Republic: Police Reform Strategy* (Кыргызская Республика: стратегия реформы полиции) [интернет-версия], OSCE, Вена, декабрь 2004 г.; см. www.osce.org/documents/cib/2005/04/13866_en.pdf

125 'U.S. extends aid to revamp Kyrgyz traffic police' (США выделили средства на реформу кыргызской автодорожной полиции) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, №. 189, 6 октября 2005 г.; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/061005.asp#2-tca>

126 В описании проекта ПРООН 'Umbrella Project for the Promotion and Protection of Human Rights' (Общий проект по укреплению и защите прав человека) (UNDP Uzbekistan Projects; см. http://www.undp.uz/component/option,com_docman/Itemid,2248/task,view_category/catid,102/order,dmname/ascdesc,ASC/) указано, что «Права человека закрепляются повышением способности государства внедрять в законодательную базу установленные международным правом обязанности в плане прав человека. Этот процесс сопровождается ознакомлением населения с международными принципами прав человека и расширением доступа граждан к юридической защите».

127 Matveeva, A., 'Tajikistan: Evolution of the Security Sector and the War on Terror' (Таджикистан: эволюция сектора безопасности и война против террора) в Ebnöther, A., Felberbauer, E.M. & Malek, M. [ред.], *Facing the Terrorist Challenge - Central Asia's Role in Regional and International Co-operation* (Борьба с угрозой террора - роль Центральной Азии в региональном и международном сотрудничестве) [интернет-версия], DCAF, Вена и Женева, 2005 г.; см. www.dcaf.ch/publications/epublications/CentralAsia_terror/Ch.5.pdf

образом, интересы США в плане безопасности позволили расширить пространство для маневров с Россией, а последовавшее за этим укрепление роли и влияния России, в свою очередь, дало возможность добиться уступок и от США. Интересы безопасности США и их союзников позволили также ослабить давление в плане соблюдения прав человека и получить дополнительную помощь на развитие. Получив военные базы в Центральной Азии (США – в Узбекистане и Кыргызстане, Франция – в Таджикистане) и право на транзит (НАТО – через Таджикистан, для поддержки ISAF в Афганистане), Запад, в свою очередь, оказал центральноазиатским государствам помощь в военной подготовке и в других областях. Например, в 2004-м финансовом году США выделили Таджикистану на различные цели свыше 50 млн. долл. При этом одним из назначений гранта была модернизация системы коммуникаций и структуры таджикского Министерства обороны.¹²⁸ В 2005 г. на укрепление пограничного контроля и борьбу с наркобизнесом правительство США выделило 9 млн. долл.¹²⁹

Характер сектора безопасности в Центральной Азии таков, что помощь в форме тренингов и оборудования зачастую неактуальна. Тем не менее, несмотря на бурную реакцию Узбекистана на критику в связи с событиями в Андижане и на последовавшее за этим закрытие американской военной базы, назначение НАТО нового сотрудника по связям со Центральной Азией в октябре 2005 г.¹³⁰ говорит о долгосрочном стратегическом значении региона.

Основную проблему для доноров, однако, представляет опасность ассоциирования реформ и поддержки в сфере безопасности с наиболее отрицательными проявлениями государственной власти. Так, один из отрядов по борьбе с терроризмом, участвовавший в подавлении восстания в Андижане, проходил американскую военную подготовку. Такую же подготовку прошли и другие представители сил безопасности, состоящие в отрядах, сходных с теми, что были в Андижане. В рамках британских программ в феврале и марте 2005 г. узбекская армия обучалась стрелковому мастерству. Программы по оказанию помощи в этой области нередко ставят доноров перед подобными дилеммами. Поддержка США и Великобритании, конечно, не была направлена на то, чтобы спровоцировать андижанские события: доказательством этому может служить реакция на андижанские события международного сообщества. Между проведенной Западом военной подготовкой и событиями в Андижане не было установлено причинно-следственной связи; невозможно говорить и о их влиянии на число жертв. Тем не менее, события, подобные андижанским, не могут не вызывать неприятных ассоциаций. С другой стороны, отказ доноров поддерживать реформы сектора безопасности в Центральной Азии способен отрицательно повлиять и на благосостояние рядовых граждан, и на ключевые интересы самих правительств-доноров, которые затрагивают борьбу с наркобизнесом, укреплением границ и т.п. Таким образом, правительства-доноры должны направить свое внимание на следующие виды работы:

- нахождение возможностей сочетать оказание поддержки и обучение с серьезными реформами сектора безопасности;
- поиск оптимального баланса между этими двумя областями;
- установление жесткой черты, заходить за которую они не позволят; объявление прекращения программ санкцией за преступление этой черты;
- помощь правительствам-партнерам не пройти эту черту.

4.3.8 Анти-террор

Борьба с терроризмом сегодня является одним из приоритетов глобальной безопасности. В этой области интересы правительств совпадают, и было бы логично предположить, что она может послужить удобной возможностью для налаживания сотрудничества между донорским сообществом, Китаем, Россией и властями Центральной Азии. Однако, как уже упоминалось, всеобщая озабоченность проблемой терроризма зачастую используется для оправдания стремления

128 *Asia-Plus*, 15 сентября 2004 г.

129 Dikaev, T., указ. соч.

130 'NATO official names new liaison to Central Asia' (Представитель НАТО назвал нового сотрудника по связям со Центральной Азией) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol.9, № 189, 6 октября 2005 г.; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/061005.asp#2-tca>

к ужесточению внутривнутриполитического контроля. Узбекистан, недавно переживший ряд терактов, является активным участником войны против терроризма, однако с точки зрения Запада, действия правительства в Андижане показали, что узбекские власти используют слишком свободное определение терроризма.

Методы борьбы с терроризмом, применявшиеся в центральноазиатских государствах после сентября 2001 г., достаточно стандартны. Это и укрепление границ, и подготовка и экипировка военных, и укрепление различных правительственных отделов и учреждений. Недостаточное внимание на сегодняшний день уделяется аналитической работе: несмотря на то, что терроризм вызывает всеобщее беспокойство, адекватного понимания этой проблемы пока нет. Над этим предстоит еще немало поработать.

В Центральной Азии отношение населения к группировкам, объявленным террористическими, весьма неоднозначно. Некоторые из лиц, подозреваемых в терроризме, немало сделали для местных общин, зачастую выступая в качестве благодетелей целой общины. Разбившие свои лагеря в Тавилдаринском районе боевики ИДУ, во главе с Джумой Намангани, соблюдали порядок и платили местным жителям за товары и услуги, в отличие от правительственных войск, которые вели себя значительно хуже. Во время гражданской войны в Таджикистане афганские боевики заботились о таджикских беженцах. Некоторые теракты, такие, как нападение террористов-самоубийц на узбекских милиционеров в 2004 г., вызвали одобрение среди населения.

Феномен религиозного радикализма в Центральной Азии во многом связан с проблемами, с которыми сегодня сталкивается сельская молодежь. Финансовые трудности, духовный вакуум, неопределенность будущего – все это способствует росту движений исламистского толка. Доноры же зачастую предлагают свои решения, или, по крайней мере, поддержку, не до конца разобравшись в проблеме. Истоки и значение терроризма в Центральной Азии необходимо изучать более тщательно. Немаловажную роль в этом может сыграть гражданское общество: его представители часто имеют более полное представление о различных социальных процессах и хорошо понимают, каким образом неудовлетворенные ожидания могут подтолкнуть к экстремизму.

4.3.9 Пограничный контроль

В последние несколько лет немало внимания уделялось и другой проблеме в сфере безопасности – укреплению границ. Особую обеспокоенность всегда вызывала афганская граница, и со времени распада СССР на границе Афганистана с Таджикистаном стояли российские пограничные войска. В июле 2005 г., в соответствии с требованием таджикских властей, российские войска покинули регион.¹³¹ В международных кругах уход российских пограничников вызвал серьезное беспокойство: Москва покрывала свыше 90% расходов, связанных с охраной границы,¹³² и помимо этого, российские пограничники регулярно изымали крупные партии наркотиков.¹³³ Таджикские же пограничные войска были плохо подготовлены и экипированы для охраны границы.¹³⁴ С уходом российских войск возрос объем контрабанды, провезенной через Таджикистан, что вызвало обеспокоенности Москвы. Эту проблему затронул министр обороны Российской Федерации Сергей Иванов на встрече с представителями НАТО, предложив официальное сотрудничество между НАТО и Организацией Договора о Коллективной Безопасности.¹³⁵

131 14 июня 2005 г. представитель российских пограничных сил в Таджикистане Александр Кондратьев заявил, что на всем протяжении таджикско-афганской границы (1.344 км) работают таджикские пограничники: 'Tajik guards take control of full length of Tajik-Afghan border' (Таджикско-афганская граница полностью контролируется таджикскими пограничниками) [интернет-версия], *RFE/RL Newsline*, Vol. 9, № 113, 15 июня 2005 г.; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/150605.asp#2-tca

132 Oxford Analytica Russia/CIS Daily Brief, 3 марта 2004 г.

133 Однажды пограничный патруль изъяс у контрабандистов, переправлявшихся через реку, партию героина весом в 50 кг. Данные Asia-Plus, 28 октября 2004 г.

134 Существуют сведения о том, что зимой в Бадахшане от анемии погибло трое солдат. Если российская сторона поставляла припасы из Кыргызстана через трассу Ош-Хорог, таджики вынуждены пользоваться дорогой Душанбе-Хорог, которая зимой по большей части закрыта. Из интервью с представителями IWPR и международными дипломатами, Душанбе, март 2005 г.

135 Розе, А., Терехов, А.: «Сергей Иванов «не сказал ничего драматичного»» [интернет-версия], *Независимая Газета*, 15 сентября 2005 г.; см. http://www.ng.ru/world/2005-09-15/5_ivanov.html

Над проблемой пограничного контроля в Центральной Азии доноры работают с 2003 г. Наиболее крупными инициативами Евросоюза в этой области являются Программа по предотвращению распространения наркотиков в Центральной Азии (CADAP) и Программа организации охраны границ в Центральной Азии (BOMSA), которая выросла из Программы организации охраны границ в Ферганской Долине (BOMFER). С уходом из Таджикистана российских пограничников деятельность в рамках программы распространилась на таджикскую сторону таджикско-афганской границы. Впоследствии Евросоюз вложил в инициативу дополнительные 8 млн. евро, Великобритания направила международный контингент, и программа начала действовать и на афганской стороне границы. В сентябре 2005 г. при содействии доноров между таджикской и афганской сторонами был подписан договор о создании специализированных групп по борьбе с наркоторговлей, которые бы состояли из представителей разных государственных органов.¹³⁶

Благодаря BOMSA существенно возрос объем инвестиций в инфраструктуру и техническую сферу; однако остаются не совсем ясными цели этой программы. Она могла бы подвергнуться сомнению ужесточение пограничного контроля и даже закрытие границ, которые наблюдаются в Центральной Азии, поскольку это препятствует развитию сотрудничества между странами (см. следующий раздел). Безусловно, свободная торговля должна сопровождаться мерами контроля, которые позволяли бы бороться с контрабандой, а борьба с контрабандой в пограничных регионах, в свою очередь, должна сопровождаться улучшением работы полиции внутри государств. На начальной стадии проекта эти соображения не были учтены, что привело к тому, что в нем стали видеть одобрение международным сообществом жесткого пограничного контроля, ограничивающего торговлю и перемещение граждан. На деле же экономическое развитие зависит от наличия такой системы пограничного контроля, которая бы способствовала свободному перемещению товаров и людей.

4.3.10 Региональное сотрудничество

Центральная Азия изначально представлялась донорами как однородный регион – целостный комплекс в плане экономики и безопасности, с высокой степенью сходств и взаимозависимости между государствами.¹³⁷ Если в советский период Казахстан зачастую рассматривался отдельно от своих соседей, то после обретения независимости все пять государств стали восприниматься как нечто единое. Такого взгляда придерживались как правительства-доноры, так и международные организации, СМИ и эксперты-наблюдатели. Решение целого ряда проблем, связанных с торговлей, развитием и социальным взаимодействием видели в социально-экономическом сотрудничестве, подобном тому, которое существует в Евросоюзе. Такая модель тогда казалась вполне логичной, ведь еще недавно эти страны были частью единого геополитического пространства, а новые государственные границы для многих были искусственными. Действительно, региональное сотрудничество в решении вопросов, связанных с водными и энергетическими ресурсами, торговлей и транзитом было бы не только экономически выгодно, но и давало бы существенные преимущества в плане безопасности.

Среди многосторонних и двусторонних доноров, поощрявших принцип регионального сотрудничества в Центральной Азии, можно назвать Евросоюз, ПРООН,¹³⁸ Японию¹³⁹ и Азиатский банк развития (АБР). Усилия последнего в плане укрепления сотрудничества в регионе можно назвать наиболее целенаправленными. Банк стал движущей силой Программы по региональному экономическому сотрудничеству в Центральной Азии,¹⁴⁰ в которой задействованы и другие крупные международные финансовые учреждения. АБР активно поддерживает такие организации, как

136 Socor, V., 'International assistance focusing on Tajik-Afghan border' (Международная поддержка в районе таджикско-афганской границы), Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 2, № 182, 30 сентября 2005 г.

137 Bohr, A., 'Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order' (Регионализм в Центральной Азии: новая геополитика, старый региональный порядок), *International Affairs*, Vol. 80, № 3, май 2004 г.; с. 485-503.

138 'Bringing Down Barriers' (Долой барьеры), *UNDP Central Asia Human Development Report*, указ. соч.

139 *Malaysian National News Agency*, 'Japan, Five Central Asian Nations Eye Ministerial Meeting in Late August' (Япония и пять центральноазиатских государств рассматривают возможность встречи министров в конце августа), [интернет-версия], Токио, 4 июля 2005 г.; см. www.bernama.com/bernama/v3/news_lite.php?id=143216

140 Члены CAREC – Азербайджан, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Узбекистан и Азербайджан. У России на сегодняшний день – статус наблюдателя: вопрос о ее полном членстве еще не решен.

ШОС и ЕврАзЭС.¹⁴¹ Подход к региональному сотрудничеству Всемирного банка более осторожен: он проводит отдельные программы в разных странах в рамках общей региональной структуры, но не имеет региональной программы как таковой. Россия выступает за сотрудничество в рамках ЕврАзЭС, и вместе с Китаем – в рамках ШОС.

Таким образом, региональное сотрудничество могло бы приносить немалую выгоду и в экономическом развитии, и в плане безопасности. В укрепление сотрудничества в Центральной Азии были вложены немалые международные политические усилия и финансы. Однако, как заметил один из экспертов,

*«Если под регионализмом понимать активное стремление к укреплению сотрудничества, к интеграции, сближению, координации и общей идентичности, то он не был присущ политическому взаимодействию государств Центральной Азии ни в сфере безопасности, ни в какой-либо другой сфере».*¹⁴²

В Центральной Азии скорее имел место обратный процесс. 15 лет независимости превратили страны региона в закрытые политические субъекты, зачастую враждебные к своим соседям. Границы были закрыты, а в случае Узбекистана – еще и заминированы. Транспортная инфраструктура советских времен в немалой степени разрушена. Во избежание транзита через территорию враждебно настроенного соседа стали строиться новые дороги. Налицо тенденция не к интеграции, а к обособлению; ситуация усугубляется соперничеством между этими странами, стремящимися завоевать одни и те же рынки и обратить на себя внимание одних и тех же действующих лиц извне. Социальные и культурные связи советского периода сменились изоляцией, и большинство людей все менее часто выезжает за пределы своего района.

Одобрив региональное сотрудничество на словах, на деле Казахстан – наиболее процветающая из стран Центральной Азии – все чаще смотрит на север, в сторону России и Европы. В своих южных соседях Казахстан склонен видеть лишь источник проблем и нестабильности; чем богаче он становится, тем меньше желает связываться с ними.

Совершенно очевидно, что ослабление регионального взаимодействия невыгодно для экономики, однако правящие режимы Центральной Азии руководствуются другими соображениями. Политическая власть и безопасность для них превыше всего: о региональном сотрудничестве они станут заводить речь лишь после того, как правящие группы обеспечат себе прочную власть в стране. К своим соседям лидеры центральноазиатских стран склонны относиться с подозрением:

*«Судя по растущему числу споров и разногласий между государствами Центральной Азии, наибольшую угрозу безопасности и стабильности этого региона несут не Афганистан, Россия или исламистские группировки, а внутрирегиональные факторы».*¹⁴³

Учитывая размеры и географическое положение Узбекистана, можно утверждать, что основной преградой на пути к сотрудничеству в нем является именно правящий режим. В отношении соседей руководство страны настроено враждебно – хуже всего Узбекистан относится к Таджикистану. Узбекско-таджикская граница заминирована, транспортная система практически отсутствует, а режим транспортировки энергоресурсов – самый невыгодный для Таджикистана. Подобное отношение к Таджикистану узбекское правительство объясняет, ссылаясь на готовность последнего приютить на своей территории террористов (в 1990-х гг. у боевиков ИДУ здесь было несколько баз), а также на его нестабильность и причастность к наркоторговле. С таджикской стороны обида связана с исторической несправедливостью (в советский период Узбекистану отошли древние города Бухара и Самарканд), а также с ролью узбекских сил во время таджикской гражданской войны и текущей узбекской политикой, направленной на изоляцию Таджикистана. Было множество попыток вовлечь Узбекистан в различные формы регионального сотрудничества, однако успехов они не принесли. Нежелание Узбекистана сотрудничать в рамках таджикско-узбекского проекта по

141 В организацию входят Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Беларусь. Узбекистан, Армения, Молдова и Украина также стремятся стать ее членами.

142 Allison, R., 'Strategic Reassertion in Russia's Central Asia Policy' (Новая стратегическая позиция России в отношении Центральной Азии), указ. соч.; с. 465.

143 Bohr, A., указ. соч.; с. 501.

восстановлению линий подачи электричества привело к тому, что АБР сократил свою финансовую помощь. Аналогичное отношение Узбекистан демонстрирует и к проектам, связанным с водными ресурсами.¹⁴⁴

Отсутствие регионального сотрудничества сильнее всего ударяет по Кыргызстану и Таджикистану. Развитие этих стран зависит от их доступа к внешнему миру. При этом Таджикистан находится в особенно сильной изоляции: нестабильность в Афганистане, горы на границе с Китаем и враждебный настрой Узбекистана привели к тому, что единственная «открытая» граница осталась с Кыргызстаном. Чтобы помочь Таджикистану избежать долгосрочной зависимости от внешней поддержки, доноры должны направить свои усилия на расширение его доступа к внешнему миру.

Вместе с тем, если региональное сотрудничество ассоциируется у властей с региональной интеграцией, попытки укреплять сотрудничество вряд ли смогут принести нужные плоды. Сам по себе принцип сотрудничества в данном регионе не ценится; однако практическое сотрудничество, не сопряженное с угрозой ограничения суверенитета, в ряде областей возможно и чрезвычайно важно. Его следует поощрять не только в частном секторе и среди гражданского общества, но и по мере возможности в сфере образования. Для решения пограничных проблем в потенциальных «горячих точках» – не только в Ферганской долине, но и на южном участке таджикско-узбекской границы и в других областях – региональное сотрудничество имеет ключевое значение. Необходимо оно и в работе над проблемами международной безопасности. В краткосрочной и среднесрочной перспективе было бы возможно наладить определенное сотрудничество, которое бы не затрагивало вопросы интеграции и улучшения политических взаимоотношений. Донорам следует предлагать сотрудничество как средство для достижения конкретных целей, а не говорить о нем как о самоцели, поскольку последнее расценивается лидерами центральноазиатских государств как попытка заставить страну, только недавно обретшую независимость, уступить долю столь важного для нее суверенитета.

4.4. Новый подход к построению мира

Не удивительно, что в таком сложном регионе, как Центральная Азия, у доноров наряду с успехами имели место и неудачи. В качестве успешных можно назвать ряд инициатив в Ферганской долине, особенно в области анализа, раннего предупреждения и предотвращения конфликтов на местном уровне, разрешения межобщинных споров, отношений между меньшинствами, укрепления гражданского общества и борьбы с наркобизнесом. В сфере пограничного контроля и реформы сектора безопасности успехи доноров не столь очевидны, а в таких сферах, как региональное сотрудничество, их практически не найти. Однако, помимо успешных конкретных инициатив, следовало бы упомянуть и о положительном влиянии доноров на общую ситуацию и атмосферу в регионе. Благодаря донорам появился доступ ко многим знаниям и навыкам, а также возможность для местных групп и организаций наладить контакты с аналогичными организациями из других стран мира. Это оказалось широкопопулярной мерой, помогающей к тому же многим людям не терять надежды в весьма трудных условиях. Налаживая подобные международные связи и способствуя притоку в регион новых знаний и навыков, доноры одновременно способствуют укреплению в Центральной Азии верховенства закона и привнесению таких важных принципов, как справедливость в наборе кадров и в обращении с ними, сотрудничество и объединение в коалиции.

Автор данного отчета убеждена, что вышеназванные успехи можно и нужно использовать для выработки нового стратегического подхода к построению мира в Центральной Азии. Подобный стратегический подход должен быть направлен прежде всего на конфликтогенность структуры

¹⁴⁴ Для информации о программах по рационализации эксплуатации водных ресурсов см. в Bucknall, J., Klytchnikova, I., Lampietti, J., Lundell, M., Scatasta, M., & Thurman, M., *Irrigation in Central Asia: Social, Economic and Environmental Considerations* (Ирригация в Центральной Азии: социальные, экономические и экологические факторы) [интернет-версия], World Bank, февраль 2003 г.; см. www.worldbank.org/eca/environment; а также 'Tapping the Potential: Improving Water Management in Tajikistan' (Использовать потенциал: рационализация использования водных ресурсов в Таджикистане), *UNDP National Human Development Report 2003* (Доклад ПРООН по человеческому развитию в Таджикистане) [интернет-версия], UNDP, Душанбе, 2003 г.; см. www.undp.tj/publications/index.htm

и методов использования власти в регионе, и сосредоточен на трех государствах: Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане.

Подобный подход также должен учитывать современные реалии региона. В этой связи показателен отчет Всемирного банка о своих программах в сфере оценки риска в Кыргызстане, которые, как оказывается, не учитывали таких проблем как коррупция, наркобизнес, трения и вспышки насилия среди населения, а также конфликты с соседними государствами на почве водных и энергетических ресурсов и приграничной торговли.¹⁴⁵ Относительно своей деятельности в Казахстане Банк признает, что его «ожидания были чрезмерно оптимистичными»: как и другие доноры, Банк полагал, что «переход к рыночной экономике может быть осуществлен достаточно быстро, и без особых социальных потрясений».¹⁴⁶ Переоценивалась и способность центральноазиатских государств «впитывать» финансовую поддержку. Это особенно заметно там, где правительство ослаблено эмиграцией и назначением высокопоставленных лиц не по заслугам, а по верности клановой системе. Наконец, доноры также переоценивали и свои возможности в плане оказания экономического и социального влияния. Евросоюз слишком далек от Центральной Азии в географическом и культурном планах, чтобы подавать такой же убедительный пример, как для стран восточной и юго-восточной Европы.

Разумеется, пересмотр подхода подразумевает и пересмотр поставленных задач. Целью доноров в Центральной Азии было укрепление стабильности, однако пути, используемые для достижения данной цели, зачастую менялись. Одна из причин подобного непостоянства – глобальные стратегические изменения, последовавшие за терактами 11 сентября 2001 г. Военная кампания в Афганистане привела к расширению американского присутствия в регионе. Вместе с тем, Центральная Азия не была приоритетом для Вашингтона, в результате чего американская политика часто меняла курс, и США не смогли помочь остальным донорам определить те общие задачи, которая помогли бы им объединить свои усилия и преодолеть ощущение неопределенности. Таким образом, оказалось, что за минувшие 10 лет приоритеты доноров в регионе менялись несколько раз, например: от конфликтов по поводу водных ресурсов и окружающей среды, мода перешла к пограничному контролю. В разные периоды приоритеты доноров дополняли друг друга или же входили друг с другом в конфликт. Какое-то время назад весьма популярной была тема энергоресурсов, поскольку Каспийское море оставалось последним месторождением, еще открытым для раздела. В другие годы внимание уделялось таким отраслям, как выращивание хлопка и табака,¹⁴⁷ а также созданию транспортного коридора, который связал бы Восток и Запад. Однако все эти инициативы не имели сколько-нибудь значительных результатов. Постепенно внимание стало заостряться на проблемах безопасности, как «мягкой», так и «жесткой». Иногда, как упоминалось выше, стремление обеспечить безопасность приводила к нарушению таких важных принципов, как демократия, права человека и эффективное управление.

Данный отчет предлагает использовать вопрос укрепления стабильности, который является общей целью доноров в Центральной Азии, в качестве отправной точки для разработки подхода по построению мира. В подобной трактовке подчеркивается, что данная цель не соотносится ни с какими крупными экономическими интересами (например, интерес к природным ресурсам), которые могли бы помешать реальному укреплению стабильности. Помимо того, в стабильности заинтересованы и другие внешние силы, в частности, Китай и Россия, хотя их представления о стабильности и путях ее укрепления, вероятно, во многом отличаются от представления западных доноров. Наконец,

145 'Kyrgyz Republic – Country Assistance Evaluation' (Оценка инициатив по оказанию поддержки Республике Кыргызстан), *The World Bank Report N° 23278*, 12 ноября 2001 г., с. 2.; см. www.worldbank.org/oed/transitions/economies/caes/kyrgyz_caes.pdf

146 'Republic of Kazakhstan – Country Assistance Evaluation' (Оценка инициатив по оказанию поддержки Республике Казахстан), указ. соч.

147 Узбекские инвестиции компании British American Tobacco не принесли крупных доходов. «Узбекско-британское совместное предприятие British American Tobacco Uzbekistan (BAT Uzbekistan) сократило производство сигарет на 12,4% по сравнению с прошлым годом. Государственный отдел статистики Узбекистана сообщил, что в период между январем и маем 2005 г. компанией выпущено 2,054 млрд. сигарет. За этот же период фирма произвела 2.316 тонн ферментированного табака – на 52,6% меньше, чем за первые пять месяцев прошлого года», 'BAT Uzbekistan Cigarette Output Falls 12% in January-May' (За январь-май производство сигарет BAT Uzbekistan упало на 12%), *Interfax*, Ташкент, 29 июня 2005 г.

укрепление стабильности в Центральной Азии является вполне легитимным стремлением для доноров, поскольку вокруг этого региона сосредоточен целый ряд других донорских интересов.

В Центральной Азии существует немало дестабилизирующих факторов – это и незавершенное развитие событий в Афганистане, и наркобизнес, и другие виды нелегальной торговли, и региональные разногласия. Все они усугубляют ключевую проблему, являющуюся основным источником потенциальных конфликтов в регионе: проблему власти, ее характеристики и методов ее использования. Таким образом, основные источники конфликта находятся внутри государства. В этой связи важно отметить две негативные тенденции:

- сокращение пространства для демократизации и эффективного государственного управления;
- передача политической власти, которая может вызвать ситуацию кризиса.

Новая стратегия построения мира в регионе должна разрабатываться прежде всего с учетом этих двух тенденций.

4.5 Выбор средств

Анализ, представленный в главах 1 и 2, позволил нам сделать вывод, что основное внимание доноров в плане построения мира должно быть направлено на Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Ситуация в каждой из трех стран разная, поэтому и спектр инициатив для каждой должен быть своим. В частности, те, кто выступает за продолжение работы с Узбекистаном, должны признать, что это не всегда будет возможным. Из перечисляемых ниже инициатив лишь немногие будут выполнимыми в Узбекистане. Как показывает анализ, в этой стране реалистичной можно было бы ожидать лишь работу с властями по вопросам, представляющим взаимный интерес, а также сотрудничество с остатками гражданского общества по ряду насущных проблем. Как с руководством страны, так и с гражданским обществом необходимо стремиться к спокойному обсуждению и диалогу. Инициативам по построению мира может способствовать то положительное отношение населения, которое появилось в результате осуществления в Узбекистане многих проектов в сфере развития.

Нижеследующие четыре раздела отчета освещают четыре категории «палитры построения мира».

4.5.1 Проблемы безопасности

Приведенный выше анализ и опыт доноров в Центральной Азии позволяют выделить четыре основных приоритета в сфере безопасности: реформы сектора безопасности, пограничный контроль, борьба с преступностью и углубленный анализ ситуации. В случае Узбекистана возможна лишь работа по последнему пункту. Само собой разумеется, что по вопросам пограничного контроля и борьбы с преступностью необходимо налаживать сотрудничество с властями Китая и России.

Реформа сектора безопасности – поступательный процесс. Это сложная сфера работы, сопряженная для доноров с определенным риском, отчасти из-за того, что государства региона часто видят в ней угрозу для себя. Поэтому, разрабатывая программы в этой сфере, необходимо убедиться, не рискует ли помощь структурам безопасности, которая, вероятно, будет и впредь предоставляться в регионе, мешать проведению многих нужных реформ в секторе безопасности. Проект создания в Кыргызстане полицейской службы, которая бы действительно *обслуживала* население – несомненно, шаг в правильном направлении, но еще предстоит убедить правительство Таджикистана пойти по аналогичному пути.

В сфере пограничного контроля фундамент для дальнейшей деятельности был заложен программой ВОМСА Евросоюза. Ее дальнейшее развитие и повышение ее вклада в экономическое развитие и построение устойчивого мира в регионе зависит от того, насколько она сможет включить в свою работу

более общие, долгосрочные факторы в сфере пограничного контроля. В центр внимания должен быть поставлен поиск долгосрочного баланса между безопасностью и борьбой с преступностью, с одной стороны, и эффективной системой торговли и перемещения граждан, с другой.

Меры по борьбе с наркобизнесом и контрабандой необходимо продолжать, однако стоит задуматься над тем, насколько эффективно направлять все усилия на пресечение нелегальной торговли, которое лишь придает еще больше веса пограничному контролю. Работа с полицией в рамках реформы службы безопасности должна быть сформулирована таким образом, чтобы поощрять стратегический диалог об укреплении внутренних мер по борьбе с организованной преступностью. Там, где организованная преступность уже заключила союз с политическими группировками, подобная работа может столкнуться с сопротивлением на политическом уровне. Однако рост легитимности и выход на международную арену, которые предлагает этот подход, могут повысить его привлекательность для тех или иных групп как в Кыргызстане, так и в Таджикистане.

В сфере анализа можно обозначить два основных приоритета. Первый – продолжать работу по раннему предупреждению, отслеживая не только индикаторы, связанные с межэтническими взаимоотношениями и соперничеством за природные ресурсы, которые уже давно находятся в поле зрения подобных программ, но и политические вопросы государственного уровня, связанные с распределением власти. Полезно было бы также задаться вопросом о том, насколько вообще уместен термин «раннее предупреждение». Он не только вызывает у многих негативные ассоциации, но и делает акцент на неких будущих событиях, которые должны быть своевременно выявлены и предотвращены, а такой подход заставляет мыслить в категориях «катаклизмов» и «упреждения». Более продуктивным и стратегически правильным было бы ставить акцент на главные элементы самого процесса: наблюдения за жизнью общества, оценки возникающих рисков и попыток снизить эти риски.

Второй приоритет в сфере анализа связан с обозначенными недостатками текущих усилий по борьбе с терроризмом. Помимо краткосрочных, «защитных» мер, необходимо углубленное и идеологически нейтральное исследование истоков и причин терроризма. Как отмечалось выше, ответственный и полезный вклад в этот процесс способно внести гражданское общество. Процесс неформального обмена мнениями мог бы разворачиваться в региональном формате, и к нему могли бы присоединиться и участники из Узбекистана.

Обсуждение угроз безопасности, их причин и значения с экспертами из России и Китая могло бы помочь в выявлении общих интересов, а также потенциальных областей для сотрудничества по проблемам безопасности и другим политическим вопросам. Как показывает опыт, достаточно эффективным методом работы является проведение частных встреч, во время которых стороны могли бы обмениваться мнениями, что позволило бы каждой из сторон получить более полное представление об интересах и роли остальных, и увидеть потенциальные сферы сотрудничества.

4.5.2 Социально-экономическая база¹⁴⁸

Успеху программ в сфере социального и экономического развития, направленных на повышение уровня жизни через борьбу с бедностью, улучшение системы образования, укрепление инфраструктуры и эффективную эксплуатацию ресурсов, зачастую мешают административные ограничения, жесткий пограничный контроль и коррупция. Поэтому необходимы меры по укреплению экономических свобод, повышению корпоративных стандартов и борьбе с коррупцией.

Для этого, однако, необходимо вновь обратиться к вопросу мотивации. Нетрудно разработать программы, нацеленные на решение вышеуказанных проблем, но без активного участия властей они не принесут результатов. Власти же зачастую не видят целесообразности в участии в подобных инициативах: если они могут сохранить свои позиции и без экономических реформ, зачем они им?

148 Убедительный анализ социально-экономической ситуации в Центральной Азии можно найти в 'Bringing Down Barriers' (Долой барьеры), *UNDP Central Asia Human Development Report*, указ. соч.

Но такого мнения придерживаются не все члены элиты: есть те, кто извлекают меньше выгоды из существующего положения, и поэтому могут быть заинтересованы в переменах, но есть и те, кто понимают, что в долгосрочной перспективе реформы необходимы, чтобы избежать социально-политических взрывов.

Отсутствие у рядовых граждан реальных экономических возможностей неизбежно способствует росту нищеты и преступности. Легкость создания и функционирования частных компаний – в интересах развития любой страны. Программы по обеспечению необходимой юридической базы могли бы направить предпринимательскую энергию в полезное для страны русло. В противном случае она будет выливаться в обиду и раздражение, которые, в конечном счете, могут быть направлены против властей. Работа в этой сфере могла бы включать повышение компетенции правительства и обучающие программы. Эта работа нужна во всех трех приоритетных странах, хотя и может столкнуться с рядом препятствий. Поэтому начать ее необходимо с изучения существующих возможностей.

Хотя деятельность таких крупных внешнеэкономических игроков, как транснациональные корпорации, часто вызывает беспокойство в Центральной Азии, их коммерческая и инвестиционная деятельность приносит региону значительную прибыль. В силу этого можно предположить, что идея обсудить корпоративные стандарты и принципы будет встречена в регионе с одобрением. Программы такого рода должны опираться на признанные международные принципы, например, «Глобальный компакт» ООН. Вовлечение в такие программы Китая и России на раннем этапе осуществления также представляется весьма целесообразным.

Коррупция ослабляет государство, но часто политические лидеры многих стран, в которых эта проблема стоит особенно остро, отказываются ее признавать. Было бы весьма желательным участие в инициативах по борьбе с коррупцией Китая и России, поэтому необходимо рассмотреть возможности для сотрудничества. Выявление таких возможностей позволило бы разработать такие программы, которые бы уделяли внимание всем трем компонентам социально-экономической сферы – расширению экономической свободы, укреплению международных корпоративных стандартов, и борьбе с коррупцией. Обширный спектр рассматриваемых проблем давал бы возможность вовлечь в эту работу широкий круг участников, одновременно создавая условия для открытой экономической конкуренции. Если же участие Китая и России невозможно, донорам, вероятно, будет целесообразно ограничиться четким заявлением о своих стандартах прозрачности и подотчетности.

4.5.3 Вопросы управления

Доноры, безусловно, отдадут предпочтение программам, способствующим повышению подотчетности, развитию эффективного управления на всех уровнях власти и демократическому участию населения в различных процессах, протекающих в стране. Но при этом невозможно настаивать на включении всех трех критериев в каждый из проектов, в силу глубоко подозрительного к ним отношения со стороны центральноазиатских властей. На данный момент в трех рассматриваемых странах наиболее эффективным подходом представляется выявление целей и видов деятельности, которые позволяли бы хотя бы в минимальной степени отражать демократические ценности доноров. Мы предлагаем сосредоточиться на повышении прозрачности местных властей, на долгосрочных аспектах процесса государственного строительства, и на стимулировании в каждой из трех стран дискуссий о ее будущем.

Прозрачность местных властей сможет вырасти в результате осуществления местных проектов в сфере развития, предотвращения конфликтов и раннего предупреждения. Повышению прозрачности могла бы способствовать также организация регулярных встреч среди заинтересованных лиц. Прозрачность необходима для повышения эффективности системы управления, поскольку ее отсутствие не позволяет увидеть совершенные ошибки. Требование прозрачности должно быть включено в условия для финансирования местных проектов и должно

сопровождаться информационной работой среди населения, местных и центральных властей, которые должны понять, что эффективное использование ресурсов является их обязанностью. По всей видимости, власти в Кыргызстане и Таджикистане не станут выступать против такого подхода, однако имеет смысл выяснить, насколько он будет устраивать власти в Узбекистане.

В среднесрочной перспективе актуальной также становится проблема набора госслужащих, поскольку образованных кандидатов с необходимым уровнем подготовки в рассматриваемых странах явно недостаточно. Расширить их круг помогли бы курсы повышения квалификации и школы управления. Подобные курсы должны соответствовать существующим потребностям в каждой из трех стран, и рассчитываться на служащих, находящихся на разных этапах карьеры. Международные курсы не в состоянии удовлетворить потребности в обучении, но могли бы приносить максимальную пользу в дополнении к качественным государственным курсам в каждой из стран.

Однако основное внимание доноры должны посвятить поощрению широких дискуссий о будущем каждого из трех государств. Подобные дискуссии позволяли бы ослабить ключевые проблемы в регионе – сокращение пространства для демократизации и потенциальные кризисы, связанные с передачей власти. Куда идут страны? Как они могут воспользоваться существующими возможностями? Как должны соотноситься роли частного и государственного секторов в удовлетворении насущных потребностей населения? Как избежать долгосрочной зависимости от внешней помощи? Как повернуть вспять рост коррупции и преступности? Такие вопросы имеют для граждан Центральной Азии ключевое значение, однако, ни СМИ, ни законодательные органы трех стран не уделяют им достаточного внимания. Создать реальное пространство для обсуждения подобных проблем национального значения можно было бы при помощи ученых, СМИ, и, в первую очередь, гражданского общества.

Для максимальной эффективности и устойчивости подобные дискуссии нуждаются во внешней (то есть нейтральной) поддержке. Политических акций, а также любых других приемов из области открытого отстаивания интересов поддержки, следует избегать. Необязательно привлекать большое число участников, но если встречи будут проводиться в малом формате, то они должны привлекать участников, обладающих определенным влиянием и доступом к каналам и сетям коммуникаций. Целью создания подобных форумов являлся бы сам процесс обсуждения: в данном случае средства и цель совпадают друг с другом, поскольку целью такой работы является не изменение политики, не насаждение той или иной точки зрения, а расширение круга людей, способных мыслить творчески и конструктивно обмениваться мнениями. Это в свою очередь может привести к двум взаимосвязанным результатам: развитие у разных групп навыка ненасильственного решения кризисов или конфликтов, и более долгосрочный процесс расширения политического класса, который смог бы дать новое поколение деятелей.

4.5.4 Правосудие и примирение

К этой сфере относятся два вида инициатив по предотвращению конфликтов: программы по решению споров и учет факторов конфликта в программах развития.

Тренинги по решению споров способствовали бы постепенному исчезновению культуры конфликта и развитию способности урегулировать кризисы, не прибегая к насилию. В Центральной Азии уже проводились несколько программ-тренингов по решению споров, но, по словам их участников, они были зачастую слишком общими или короткими. Систематический подход помогал бы не только вовлечь в эту работу местных работников НПО, но и развить способность государственных институтов эффективно решать проблемы, возникающие в случае кризисов и конфликтов. Во всех трех странах имеет смысл создавать местные центры по решению споров, которые предлагали бы населению тренинг и посредничество в конфликтах. В Узбекистане, однако, создание подобного центра представляется практически невозможным.

Учет факторов конфликта в программах развития необходим для того, чтобы избежать негативных последствий, зачастую сопровождающих подобные программы. Например, как показывает опыт, из-за невозможности установления критериев уязвимости, гуманитарная помощь нередко вызывает конфликты внутри общин. Или же, проекты в сфере развития могут создавать проблемы, связанные с политическим контролем над предоставляемыми ресурсами, которые также способны перерасти в конфликт. Борьба с этими проблемами можно двумя путями. Во-первых, доноры должны следить за тем, чтобы местные и международные сотрудники проектов понимали, в чем заключается учет факторов конфликта, а также были ознакомлены с принципом «не навреди»¹⁴⁹ – в идеале, с этим образом мышления следует ознакомить также государственных чиновников, представителей гражданского общества, ученых и другие группы общества. Во-вторых, постоянное отслеживание проектов позволило бы в случае возникновения напряжения оперативно на него отреагировать и внести в программу необходимые изменения.

4.6 Донорская практика

4.6.1 Координация

По мнению некоторых местных деятелей, доноры не в состоянии убедительно говорить о важности сотрудничества, поскольку их собственная деятельность остается в целом плохо скоординированной. Хотя нужно признать, что доноры стали предпринимать некоторые меры по улучшению координации своей работы: так, в феврале 2003 г. было принято решение сделать Кыргызстан экспериментальной страной для гармонизации донорской деятельности и стремления к ее взаимодополняемости с работой местных властей. Как показал опыт, в силу политических препятствий второе оказалось намного более сложным, чем первое.

Но и в сфере координации остается ряд проблем. Беспорядок вызывает некоторая непоследовательность донорской политики и стратегии. Выработка нового подхода к построению мира и поиск необходимых для этого средств могли бы стать удобной возможностью объединить доноров и местных заинтересованных лиц для улучшения координации донорской работы. Проведение встреч в разных форматах помогло бы вовлечь в этот процесс широкий круг участников, представляющих разные точки зрения.

4.6.2 Реагирование на кризисы

Узбекские и кыргызские события 2005 г. продемонстрировали отсутствие в этих странах эффективных механизмов реагирования на кризис, а также недостаточную подготовленность к неожиданным сценариям. Политическая нестабильность в Кыргызстане также отрицательно сказалась на программах в области развития. Стремительный развал местных структур и институтов в значительной мере свел на нет и успехи местных органов власти в сфере эффективного управления.

Одной из задач построения мира – способствовать предотвращению подобных кризисов. Но когда кризис все же возникает, необходимо уметь быстро на него реагировать – в этом состоит вторая задача. В этой связи донорам полезно обратить внимание на свою аналитическую базу. Знать заранее, какие программы наиболее уязвимы и сложны для выполнения в условиях кризиса, весьма полезно. Это дает возможность быстро выбрать в чрезвычайной ситуации, какие инициативы необходимо продолжать, а какие можно приостановить. Например, в тех ли иных условиях может быть прекращена помощь сектору безопасности, но продолжена поддержка малоимущему сельскому населению. Как в условиях кризиса, так и в любое другое время, необходимы методы работы,

149 См. *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (Пособие «Подходы к программам развития, оказания гуманитарной помощи и построения мира, учитывающие факторы конфликта»), указ. соч. и Anderson, M., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War* (Не навреди: как гранты могут помочь поддержать мир – или войну), Lynne Rienner, Булдер, Колорадо, 1999 г.; а также методические материалы на www.cdainc.com/dnh

позволяющие поддерживать связь с широким кругом участников событий – от гражданского общества и частного сектора до правительства и политиков. В кризисной ситуации подобные методы укрепляют жизнеспособность программ.

Немаловажным является и подключение к работе международных структур, мандат которых включает предоставление доступа к квалифицированным кадрам. Например, Еврокомиссия в рамках своей «Инициативы по демократии и правам человека», провела серию курсов для гражданского населения по навыкам работы в кризисных ситуациях. Предполагается, что в дальнейшем это приведет к созданию группы специалистов для экстренной работы в регионах конфликта. Недавно эту инициативу решено было теснее связать с политикой Евросоюза в области безопасности и обороны, предусматривающей обучение мирного населения, полиции и военных навыкам поведения в случае международного кризиса. Имеет смысл рассмотреть возможность и пути использования этого ресурса Евросоюза в Центральной Азии.

4.6.3 Влияние

Дебаты о том, может ли давление доноров на правительство предотвратить конфликт, еще продолжаются; единого мнения по-прежнему нет. Чаще всего давление оказывается уже после того, как кризис разразился: примером могут служить санкции, введенные Евросоюзом против Узбекистана в октябре 2005 г. К тому времени было уже очевидно, что узбекские власти вновь попали в сферу влияния Китая и России, приняв решение обвинить во всем Запад, пока Запад не обвинил их.

В некоторых случаях на отрицательные явления, как например нечестные выборы в Таджикистане в 2000 и 2005 гг., международное сообщество попросту закрывало глаза.¹⁵⁰ В 2000 г. это еще можно было понять: ведь в то время худой мир казался лучше доброй ссоры, в президенте видели оплот стабильности, а его желание подтасовать результаты выборов, чтобы не дать бандитам шанс попасть в парламент, казалось чуть ли не законным. Но в 2005 г. гражданская война была уже давно позади, и подобное отношение к выборам трудно оправдать.

Создается впечатление, что в случае непредвиденных обстоятельств, вызванных действиями правительства, доноры перестают видеть перед собой достаточно широкий спектр возможностей: стороннему наблюдателю может показаться, что молчание и санкции – это два единственно возможных варианта реагирования. Возможности доноров в Центральной Азии действительно ограничены в силу факторов, рассматриваемых в настоящем отчете – характер местной власти, опасения лидеров, связанные с возможной потерей суверенитета, клановый характер политической организации, или роль России и Китая, к которым всегда можно обратиться в случае ухудшения отношений с западными донорами.

Тем не менее, действуя сообща, доноры смогли добиться определенных успехов в лоббировании. Например, благодаря усилиям офиса ОБСЕ и ряда других организаций, в Туркменистане не были приняты ограничительные поправки в закон о неправительственных организациях, а результатом сотрудничества доноров и России в 2003 г. стала отмена Туркменистаном выездных виз.

Сегодня перед донорами стоит несколько дилемм, связанных с пересмотром общих принципов их деятельности. Во-первых, поддержка в области развития зачастую освобождает государство от выполнения целого ряда своих обязательств. В то время, как доноры пытаются обеспечить основные потребности населения, государство тратит средства на престижное строительство и возведение памятников. Другая дилемма касается коррупции официальных лиц, которая так распространена, что заставить чиновников согласиться на сотрудничество в проекте можно только при помощи взятки. Логичной реакцией в обоих случаях может показаться отказ от работы: отказ компенсировать нежелание государства направлять свои ресурсы на удовлетворение потребностей населения, отказ мириться с коррупцией. Обе проблемы, заметим, усугубляют пропасть между народом и властями, тем самым увеличивая опасность конфликта. Однако отказ работать в таких условиях привел бы к

150 Из интервью с международным дипломатом, Душанбе, март 2005 г.

прекращению программ, которые жизненно важны для большого числа людей.

Финансовую поддержку государству следует разрабатывать с учетом этих дилемм. Например, можно было бы потребовать от государства частичного финансирования проектов по удовлетворению социальных потребностей, а также включать в проекты меры по борьбе с коррупцией. Но успех подобных мер будет ограничен, если не все доноры к ним присоединятся; в любом случае, их эффективность будет зависеть от политической воли государства. В отношении коррупции, как и в отношении прав человека, необходима ограничительная линия, при выходе за которую доноры свернут свои проекты. Такой подход можно рассматривать как частичную санкцию: сотрудничество при этом может продолжаться в других областях, и даже возобновляться по данному направлению, если ситуация будет изменена. Это позволит дополнить санкции положительными стимулами.

В большинстве случаев сотрудничество, спокойный диалог и упорная работа представляют собой наиболее эффективную схему донорской деятельности. Найти что-то среднее между молчанием и санкциями непросто, но когда ни то, ни другое не способно повлиять на поведение властей, следует пытаться действовать методом спокойного убеждения.

Глава 5. Рекомендации

Нижеследующие рекомендации представлены в краткой, схематичной форме. Соображения, на которых они основаны, подробно обсуждались и аргументировались в предыдущих главах. Основные рекомендации для доноров представлены в соответствии с категориями «палитры построения мира» (см. раздел 4.5), хотя некоторые рекомендации находятся на стыке разных категорий. Все эти рекомендации взаимосвязаны, и все они направлены на решение основной проблемы, несущей угрозу конфликта в Центральной Азии – проблемы власти и отношений между обществом и государством. Красной нитью через все рекомендации проходит тема диалога с участием широкого круга участников. Этой темой и завершается данная глава.

1. Донорам следует пересмотреть свой подход к работе в Центральной Азии. Для построения мира в этом регионе должна быть разработана новая стратегическая основа. Основное внимание в ней должно быть уделено основному конфликтогенному фактору в регионе: природе власти и ее использованию в каждой из стран. В общих чертах, речь идет о пропасти, которая пролегла между государством и обществом; сами по себе доноры не способны преодолеть эту пропасть, но они могут укрепить возможности разных участников процесса. При этом они должны избегать соблазна поддерживать отношения лишь с одной из сторон, но работать как с государством, так и с гражданским обществом. Особое внимание необходимо уделять таким проблемам, как сокращение пространства для демократизации и возможный кризис, связанный с передачей политической власти. Разработка новой стратегии построения мира может стать для самих доноров удобной возможностью улучшить координацию своей деятельности и укрепить сотрудничество.
2. Основные миростроительные усилия должны сосредоточиться на трех из пяти государств Центральной Азии: Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Пространство для деятельности в Узбекистане, безусловно, ограничено, но и здесь нужно продолжать настойчивую, хотя и скромную, работу, которая позволяла бы поддерживать контакт с теми лицами и группами, которые стоят внешней поддержки и нуждаются в ней. Важно также регулярно критически оценивать ситуацию и искать новые возможности для работы.
3. Сотрудничество с Россией и Китаем по тем или иным конкретным вопросам, несомненно, способно положительно сказаться на успехе построения мира. Даже если сотрудничества по каким-то вопросам не удастся наладить, сам факт признания легитимности интересов этих стран и масштаба их влияния в Центральной Азии способен сыграть немаловажную роль. И России, и, возможно, Китаю было бы интересно принять участие в обсуждении социальных, экономических и политических проблем региональной и международной безопасности, таких, как терроризм. Другой потенциальной областью для сотрудничества мог бы стать общий интерес России и доноров в укреплении стабильности в Кыргызстане.
4. Сделать деятельность доноров более эффективной можно за счет следующих мер:
 1. Повышение способности реагировать на кризисные ситуации. Для этого необходимо углублять аналитические способности в регионе, а также регулярно оценивать программы по построению мира и по развитию в свете того, какие из них могут быть свернуты, а какие должны продолжаться в ситуации кризиса.
 2. Поиск путей реагирования на неблагоприятные действия правительств, которые лежали бы между двумя полюсами – молчаливым согласием и санкциями. Это могут быть частичные санкции, установление «красной черты» и спокойный диалог.
 3. Учет ситуации в Афганистане при планировании программ по построению мира в Центральной Азии.

5. В сфере безопасности:

1. Доноры могли бы поддержать проект по созданию в Таджикистане новой полицейской службы, подобной той, что создается в Кыргызстане.
2. Внутренний межправительственный диалог помог бы донорам следить за тем, чтобы их финансирование в сфере безопасности не препятствовало бы проведению реформы сектора безопасности.
3. В Кыргызстане и Таджикистане доноры должны попытаться сочетать работу с полицией в рамках реформы сектора безопасности с теми стратегическими мерами по укреплению полицейской службы, которые уже предпринимаются в этих двух странах.
4. Доноры могли бы поощрять аналитиков обратить внимание на ключевую проблему внутрисударственной власти, рассматривая не вероятность катаклизмов, а процессы, происходящие в стране, и пути снижения рисков, сопровождающих эти процессы.
5. Поддержка донорами регионального диалога, посвященного причинам и источникам терроризма, могла бы стать важным вкладом в дело борьбы с террором. Для участия в подобных обсуждениях должны приглашаться эксперты из России и Китая, а также представители гражданского общества.

6. В социально-экономической сфере:

1. В Кыргызстане и Таджикистане доноры должны разработать и попытаться осуществить программы по развитию частного сектора, в том числе инициативы по повышению квалификации местных партнеров.
2. Китай и Россию необходимо вовлекать в обсуждение международных стандартов для деятельности иностранных компаний в Центральной Азии. Основой для этих обсуждений должны стать признанные нормы и принципы в сфере ведения бизнеса.
3. Доноры должны попытаться оценить готовность Китая и России принять участие в инициативах по борьбе с коррупцией в Центральной Азии. В случае отказа, донорам необходимо открыто заявить о собственных стандартах и придерживаться их. Если же Китай и Россия заинтересованы в поддержании международных стандартов и в борьбе с коррупцией, это могло бы стать толчком к совместной работе над укреплением законодательной базы для коммерческого сектора.
4. По мере стабилизации обстановки в Афганистане, доноры могли бы инициировать контакты между действующим лицами из Кыргызстана и Таджикистана с одной стороны, и Афганистана – с другой, чтобы те могли обсудить возможности для взаимовыгодного экономического сотрудничества.

7. В сфере управления:

1. Донорам необходимо добиться того, чтобы все проекты по местному развитию в Кыргызстане и Таджикистане включали вопросы прозрачности власти на местном уровне.
2. Доноры могли бы внести вклад в долгосрочное развитие Кыргызстана и Таджикистана, если бы предложили их правительствам рассмотреть возможность учреждения курсов повышения квалификации для правительственных чиновников.
3. Решающий вклад в дело построения мира, мирного урегулирования кризисов и творческого решения проблем доноры могли бы внести, поощряя диалог на тему будущего в каждой из трех стран. Этот диалог мог бы разворачиваться в виде серии взаимосвязанных дискуссий среди разных групп, на государственном и местном уровнях, а также между людьми одной профессии – учителями, бизнесменами и т.п.

8. В сфере правосудия и примирения:

1. Донорам следует поддерживать создание местных центров по урегулированию споров, которые бы предлагали тренинги для представителей гражданского общества и государственных чиновников, а также посредничество в конфликтах местного масштаба.
2. Донорам следует обучить своих местных и международных сотрудников навыку учитывать факторы конфликта в программах развития, а также отслеживать риск конфликта при осуществлении проектов.

Как подчеркивалось в разделе 4.5.3, свое основное внимание доноры должны направить на поощрение диалога на тему будущего в каждой из трех стран. Как и в других регионах, отвести опасность вооруженного конфликта и встать на путь устойчивого мира в Центральной Азии возможно лишь за счет комплекса взаимосвязанных и взаимозависимых инициатив. Инициативы эти должны осуществляться именно действующими лицами из самого региона – правительствами, организациями гражданского общества, сектором безопасности, частными компаниями – при дружественной поддержке извне. Удается ли провести этот комплекс инициатив вовремя и избежать вооруженного конфликта – неизвестно. Своевременная работа возможна лишь при наличии более глубокого понимания того, что именно должно быть сделано, а этого можно достичь лишь посредством диалога и обсуждений. Доноры находятся в очень благоприятной позиции, чтобы вести этот процесс.

Приложение: список интервью¹⁵¹

	Имя интервьюируемого	Должность, организация	Город
КАЗАХСТАН			
1.	Серик Айдоссов	Центр социологических исследований	Чимкент
2.	Итциар Гомес Карраско	Делегация ЕС в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане	Алматы
3.	Гордон Джонсон	Заместитель представителя-резидента, ПРООН	Алматы
4.	Даур Досыбиев	IWPR	Чимкент
5.	Ольга Досыбиева	IWPR	Чимкент
6.	Кайрат Жанткин	Директор программ, Фонд Сороса, Казахстан	Алматы
7.	Евгений Жовтис	Директор, Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности	Алматы
8.	Аблет Камалов	Старший исследователь, Институт востоковедения, Казахская государственная Академия Наук	Алматы
9.	Саймон Кенни	Координатор региональной программы, Всемирный банк	Алматы
10.	Марсель Клутье	Посольство Канады	Алматы
11.	Алессандро Лиамине	Ответственный за политические вопросы, Делегация ЕС в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане	Алматы
12.	Эдуард Полетаев	IWPR	Алматы
13.	Шолпан Примбетова	Ответственный за защиту общественных интересов, ACDI/VOCA	Чимкент
14.	Шон Робертс	Специалист по демократии, USAID	Алматы
15.	Константин Сыроежкин	Заведующий информационно-аналитическим отделом, журнал «Континент»	Алматы
16.	Коммунар Толипов	Институт востоковедения, Казахская государственная Академия Наук	Алматы
17.	Питер Фелч	Ответственный за политические вопросы и СМИ, ОБСЕ	Алматы
18.	Брайан Толл	Советник, делегация ЕС в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане	Алматы
19.	Деннис де Трэй (по электронной почте)	Региональный директор, Всемирный банк	Алматы
20.	Марк Ханнафин	Менеджер Программы по демократии и урегулированию конфликтов, USAID	Алматы
21.	Дэвид Хинчон	Посольство Великобритании	Алматы
22.	Райхан Хобдабергенова	Исполнительный директор, Ассоциация юристов Южного Казахстана	Чимкент

151 Список не является полным – в ряде случаев в интервью принимали участие коллеги перечисленных лиц. В нескольких организациях имела место целая серия интервью, и в списке значатся не все участники.

КЫРГЫЗСТАН

23.	Наталья Аблова	Директор, Кыргызское международное бюро по правам человека и соблюдению законности	Бишкек
24.	Давид Акопян	Заместитель представителя-резидента, ПРООН	Бишкек
25.	Даниэль Берг	Директор по стране, Европейский банк реконструкции и развития	Бишкек
26.	Леонид Бондарец	Международный институт стратегических исследований (IISS)	Бишкек
27.	Джапар Биримкулов	Президент, Фонд мира в Центральной Азии	Бишкек
28.	Клиффорд Браун	Представитель по стране, USAID	Бишкек
29.	Руслан Будрин	Посольство России	Бишкек
30.	Урс Геррен	Директор по стране, SDC	Бишкек
31.	Чинара Джакыпова	Директор по стране, IWPR	Бишкек
32.	Рая Кадырова	Президент, ФМТ	Бишкек
33.	Эмиль Калматов	ОБСЕ	Бишкек
34.	Мира Карыбаева	Фонд Конрада Аденауэра	Бишкек
35.	Джэйсон Лэйн	Глава офиса, DfID	Бишкек
36.	Оскар Ленер	Консультант по менеджменту международных проектов, ПРООН	Бишкек
37.	Дэвид Льюис	Директор проекта по Центральной Азии, ICG	Бишкек
38.	Крис Лавлэйс	Старший менеджер офиса по стране, Всемирный банк	Бишкек
39.	Джениш Маматов	Координатор проекта, SDC	Бишкек
40.	Чолпон Мамбетова	АБР	Бишкек
41.	Маркус Мюллер	Посол, ОБСЕ	Бишкек
42.	Нурлан Набиев	ПРООН	Баткен
43.	Миа Римби	ПРООН	Бишкек
44.	Ежи Скуратович	Представитель-резидент, ПРООН	Бишкек
45.	Карина Скэрби	Глава отдела, делегация ЕС	Бишкек
46.	Медет Тюлегенов	Директор, Фонд Сороса, Кыргызстан	Бишкек
47.	Тим Эпкенханс	Директор, Академия ОБСЕ	Бишкек

ТАДЖИКИСТАН

48.	Питер Арго	Представитель по стране, USAID	Душанбе
49.	Игорь Боск	Заместитель представителя-резидента, ПРООН	Душанбе
50.	Бахром Файзуллаев	ПРООН	Худжанд
51.	Лилия Захарьева	Сотрудник по правам человека, UNTOP	Душанбе
52.	Даниэль Зюст	Директор по стране, SDC	Душанбе
53.	Лидия Исамова	IWPR	Душанбе
54.	Сухроб Кахаров	Менеджер проекта, Программа организации охраны границ в Центральной Азии ЕС-ПРООН	Душанбе
55.	Юсуф Курбанов	Сотрудник проекта, UNODC	Душанбе

56.	Юсуф Курбонходжаев	Исполнительный директор, НПО «Иттифок»	Худжанд
57.	Грэм Лотен	Посол, посольство Великобритании	Душанбе
58.	Владимир Лежень	Старший советник, посольство России	Душанбе
59.	Ахад Махмудов	Менеджер Программы по общинам, ПРООН	Душанбе
60.	Джан Малекзаде	UNTOP	Душанбе
61.	Музаффар Мухаммади	Помощник-администратор, Сеть послов доброй воли	Душанбе
62.	Парвиз Муллоджанов	НПО «Интер-таджикский диалог»	Душанбе
63.	Гизела Наук	ПРООН	Душанбе
64.	Максим Пешков	Посол, посольство России	Душанбе
65.	Шухрат Раджабов	Представитель, DfID	Душанбе
66.	Вальдемар Рокошевски	Ответственный за политические вопросы, UNTOP	Душанбе
67.	Бернар Руо	Ответственный за политические вопросы, ОБСЕ	Душанбе
68.	Фаррух Тюрязев	Сотрудник проекта, SDC	Худжанд
69.	Хахим Феераста	Представитель-резидент, сеть развития Ага-хана	Душанбе
70.	Уве Федерсел	Менеджер по выполнению программ, ПРООН	Душанбе
71.	Муатар Хайдарова	НПО «Право и общество»	Душанбе
72.	Зухра Халимова	Исполнительный директор, Фонд поддержки института «Открытое общество»	Душанбе
73.	Майкл Холл	Директор проекта, ICG	Душанбе
74.	Фаредун Ходизода	Координатор, Сеть послов доброй воли	Душанбе
75.	Хенк Хулсхоф	Ответственный по проблемам из человеческой области, ОБСЕ	Душанбе
76.	Виктор Шмидт	Консультант по гражданским политическим вопросам, UNTOP	Душанбе

УЗБЕКИСТАН

77.	Ликке Андерсен	Заместитель представителя-резидента, ПРООН	Ташкент
78.	Кудрат Бабаджанов	IWPR	Ташкент
79.	Дитер фон Бларер	Консультант по человеческой безопасности, посольство Швейцарии	Ташкент
80.	Александр Гамиров	Директор, культурно-образовательный центр «Узбекистан XXI век»	Ташкент
81.	Мари-Карин фон Гумппенберг	Сотрудник по политическим вопросам, ОБСЕ	Ташкент
82.	Арустан Жолдасов	Директор, центр социальных и маркетинговых исследований «Эксперт Фикри»	Ташкент
83.	Джеймс Каллахан	Региональный представитель, UNODC	Ташкент
84.	Ильдус Камилев	Координатор исследований, Центр экономических исследований	Ташкент
85.	Кристоф Лэнг	Глава проекта по региональному диалогу и развитию, SDC	Ташкент

86.	Рано Махкамова	Сеть послов доброй воли	Фергана
87.	Владимир Парамонов	Координатор исследований, Центр экономических исследований	Ташкент
88.	Марина Пикулина	Координатор по стране, ШФМ	Ташкент
89.	Рафик Сайфуллин	Независимый аналитик	Ташкент
90.	Давид Хунсикер	Консультант по вопросам религии, государства и общества, USAID	Ташкент
91.	Бахтийор Эргашев	Координатор исследований, Центр экономических исследований	Ташкент
92.	Джефф Эрлих	Региональный директор, Фонд «Евразия»	Ташкент
93.	Баходур Эшенов	ПРООН	Ташкент
94.	Кае Янагисава	Представитель-резидент, Агентство Японии по международному сотрудничеству	Ташкент

КИТАЙ

95.	Бат Батджаргал	Отдел стратегии и общественной политики, Школа менеджмента Гуангхуа, Пекинский университет	Пекин
96.	Дженнифер Грэйндж	Посольство Великобритании	Пекин
97.	Алан Гуидетти	Заместитель главы миссии, посольство Швейцарии	Пекин
98.	Ма Гуюн	Менеджер программы, ПРООН	Пекин
99.	Серик Нарыссов	Заместитель генерального секретаря, ШОС	Пекин
100.	Евгений Томихин	Старший советник, посольство России	Пекин
101.	Максим Чернышев	Старший сотрудник, ШОС	Пекин
102.	Геннадий Чуфрин	Институт мировой экономики и международных отношений	Москва

Сотрудники Международной тревоги провели также ряд интервью с местными аналитиками и наблюдателями в Пекине и Синьцзяне, однако публиковать их имена не сочли целесообразным.

АФГАНИСТАН

103.	Майкл Александер	Делегация ЕС в Афганистане	Кабул
104.	Кристоф Балдус	Немецкий проект поддержки полиции в Афганистане	
105.	Таня Виикки	Миссия помощи ООН в Афганистане (UNAMA)	Мазар-и-Шариф
106.	Сулейман Гокче	ISAF НАТО	Кабул
107.	Вольфганг Дамбье	Немецкий проект поддержки полиции в Афганистане	Кабул
108.	Роберт Клойвер	Фонд Сороса	Кабул
109.	Джин Маккензи	IWPR	Кабул
110.	Розалинд Марсден	Посол, посольство Великобритании	Кабул
111.	Дэвид Поттс	Группы по сельской реконструкции, ISAF НАТО	Кабул
112.	Ранджит К. Сингх	Бюро по международному контролю за наркотиками и охране правопорядка, посольство США	Кабул

113.	Эндрю Уайлдер	Группа исследования и оценки положения в Афганистане (AREU)	Кабул
114.	Дуг Уанкель	Бюро по контролю за наркотиками, посольство США	Кабул
115.	Горацио Урета	Посольство США	Кабул
116.	Руди Хагер	Директор по стране, SDC	Кабул

США

117.	Лилия Бурунчиуч	Всемирный банк	Вашингтон
118.	Кори Вельт	Центр стратегических и международных исследований	Вашингтон
119.	Джоханнес Линн	Институт Брукингса	Вашингтон
120.	Ольга Оликер	RAND	Вашингтон
121.	Брюс Пэрротт	Школа углубленных международных исследований Джона Хопкинса	Вашингтон
122.	Юджин Румер	Старший исследователь, RAND	Вашингтон
123.	Аршад Саед	Всемирный банк	Вашингтон
124.	Фредерик Старр	Институт Центральной Азии, университет Джона Хопкинса	Вашингтон

Библиография и список цитируемой литературы

На английском языке:

Abdullaev, K. & Barnes, C. (ред.), *Politics of Compromise: The Tajikistan Peace Process* (Политика компромисса: мирный процесс в Таджикистане) [интернет-версия], Accord International Review of Peace Initiatives, Conciliation Resources, Лондон, март 2001; см. www.c-r.org/accord/tajik/accord10/index.shtml

Abdullaev, K. and Freizer, S., *What Peace Five Years After the Signing of the Tajik Peace Agreement? Strategic Conflict Assessment and Peace Building Framework* (Каков мир пять лет после подписания таджикского мирного договора? Стратегическая оценка конфликта и основа для миростроительства), UK Government Global Conflict Prevention Pool, Лондон, март 2003.

Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) Briefings and Reports

Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (Пособие «Подходы к программам развития, оказания гуманитарной помощи и построения мира, учитывающие факторы конфликта»), Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Response; International Alert, Saferworld, Лондон 2004.

Akiner, S., *Central Asia: Conflict or Stability and Development?* (Центральная Азия: конфликт или стабильность и развитие?), Minority Rights Group, Лондон, 1997.

Akiner, S., *Tajikistan: Disintegration or Reconciliation?* (Таджикистан: Распад или примирение?), RIIA, Лондон, 2001.

Allison, R., 'Strategic Reassertion in Russia's Central Asia Policy' (Новая стратегическая позиция России в отношении Центральной Азии), *International Affairs*, Vol. 80, № 2, апрель 2004.

Allison, R. и др., 'Regionalism and the Changing International Order in Central Eurasia' (Регионализм и смены международного порядка в центральной Евразии Азии), *International Affairs*, Vol. 80, № 3, май 2004.

Allison, R. & Jonson, L. (ред.), *Central Asian Security: The New International Context* (Безопасность в Центральной Азии: новый международный контекст), RIIA, Лондон, 2001.

Anderson, M., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War* (Не навреди: как гранты могут помочь поддержать мир – или войну), Lynne Rienner, Булдер, Колорадо, 1999.

Аргументы и факты: «Война за Центральную Азию» [интернет-версия], № 13, 30 марта 2005 г.; см. www.aif.ru/online/aif/1274/04_01

Asia-Plus Blitz, 21 октября 2004.

Asia-Plus Blitz, 28 октября 2004.

Asia-Plus, 15 сентября 2004 г.

Bhatia, M., Lanigan, K., & Wilkinson, P., *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan* (Минимальные вложения, минимальный результат: провал политики безопасности в Афганистане), AREU Briefing Paper, Кабул, июнь 2004.

Bigg, C., 'Russia Plays Uzbekistan Blame Game' (Россия выступила с обвинениями в адрес Узбекистана), *Asia Times Online* [интернет-версия], 1 июля 2005; см. http://atimes.com/atimes/Central_Asia/GG01Ag01.html

Bohr, A., 'Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order' (Регионализм в Центральной Азии: новая геополитика, старый региональный порядок), в *International Affairs*, Vol. 80, № 3, май 2004, с. 485-503.

Brill Olcott, M., *Central Asia's Second Chance* (Второй шанс для Центральной Азии), Carnegie Endowment for International Peace, Вашингтон, 2005.

Bucknall, J., Klytchnikova, I., Lampietti, J., Lundell, M., Scatasta, M., & Thurman, M., *Irrigation in Central Asia: Social, Economic and Environmental Considerations* (Ирригация в Центральной Азии: социальные, экономические и экологические факторы) [интернет-версия], World Bank, февраль 2003; см. www.worldbank.org/eca/environment

Burkett, E., 'Democracy Falls on Barren Ground' (Демократия не дала плодов), *International Herald Tribune*, 30 марта 2005.

Davies, J. & Sweeney, M., *Central Asia in US Strategy and Operational Planning: Where Do We Go From Here?* (Центральная Азия в стратегии и планировании операций США: куда дальше?), The Institute for foreign policy analysis, Вашингтон, февраль 2004.

Dawisha, K. & Parrott B. (ред.), *Conflict, Cleavage and Change in Central Asia and the Caucasus* (Конфликт, раскол и перемены в Центральной Азии и на Кавказе), Cambridge University Press, Кембридж, 1997.

DfID, *Afghanistan Country Profile* (Обзор ситуации в Афганистане) [интернет-версия] на дату август 2005; см. <http://www.dfid.gov.uk/countries/asia/afghanistan.asp>

DfID, *Central Asia, Caucasus and Moldova: Regional Assistance Plan* (Центральная Азия, Кавказ и Молдова: План региональной поддержки) [интернет-версия], DfID, Лондон, июнь 2004; см. www.dfid.gov.uk/pubs/files/rapcascm.pdf

DfID, *Third Party Arbitration Courts: Resolving Land Disputes in Eastern Europe and Central Asia* (Арбитражный суд третьих сторон: разрешение земельных споров в Восточной Европе и Центральной Азии) [интернет-версия], DfID Briefing, Policy Division Info Series № 059, Лондон, сентябрь 2004; см. www.dfid.gov.uk/pubs/files/central-asia/land_arbitration.pdf

Dikaev, T., 'Is Drug Trade on Tajik-Afghan Border Set to Expand?' (Следует ли ожидать роста наркоторговли на таджикско-афганской границе?) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 374, 7 мая 2005; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_374_3_eng.txt

Donovan, J., 'Is Uzbekistan Headed for Regime Change?' (Назревает ли в Узбекистане смена режима?) [интернет-версия], *RFE/RL Central Asia Report*, Vol. 5, № 25, 7 июля 2005; см. www.rferl.org/reports/centralasia/2005/07/25-070705.asp

Ebnöther, A., Felberbauer, E.M. & Malek M. (ред.), *Facing the Terrorist Challenge – Central Asia's Role in Regional and International Co-operation* (Борьба с угрозой террора – роль Центральной Азии в региональном и международном сотрудничестве) [интернет-версия], DCAF, Вена и Женева, апрель 2005; см. www.dcaf.ch/publications/epublications/CentralAsia_terror/Ch.5.pdf

Indo-Asian News Service, 'Central Asia Summit Declares War on Terror' (Центральноазиатский саммит объявляет войну террору) [интернет-версия], 5 июля 2005; см. www.eians.com/stories/2005/07/05/05ast.shtml

Interfax, 'BAT Uzbekistan Cigarette Output Falls 12% In January-May' (За январь-май производство сигарет BAT Uzbekistan упало на 12%), Tashkent, 29 июня 2005.

International Crisis Group, *Central Asia: Islam and the State* (Центральная Азия: ислам и государство), Asia Report № 59, ICG, Ош/Брюссель, 10 июля 2003.

International Crisis Group, *Is Radical Islam Inevitable in Central Asia? Priorities for Engagement* (Неизбежны ли в Центральной Азии радикальный ислам? Рабочие приоритеты), Asia Report № 72, ICG, Ош/Брюссель, 22 декабря 2003.

International Crisis Group, *Kyrgyzstan: After the Revolution* (Кыргызстан после революции), Asia Report № 97, ICG, Бишкек/Брюссель, 4 мая 2005.

International Crisis Group, *Political Transition in Kyrgyzstan: Problems and Prospects* (Политический переход в Кыргызстане: проблемы и перспективы) [интернет-версия], Asia Report № 81, ICG, Ош/Брюссель, 11 августа 2004; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/081_political_transition_in_kyrgyzstan__problems_and_prospects.pdf

International Crisis Group, *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tabrir* (Радикальный Ислам в Центральной Азии: реакция на деятельность «Хизб ут-Тахрир»), Asia Report № 58, ICG, Ош/Брюссель, 30 июня 2003.

International Crisis Group, *Tajikistan's Politics: Confrontation or Consolidation?* (Политика Таджикистана: конфронтация или консолидация?) [интернет-версия], Asia Briefing № 33, ICG, Душанбе/Брюссель, 19 мая 2004; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/040519_tajikistan_politics_confrontation_or_consolidation.pdf

International Crisis Group, *The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture* (Проклятие хлопка: деструктивная монокультура Центральной Азии) [интернет-версия], Asia Report № 93, ICG, Бишкек/Брюссель, 28 февраля 2005; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/093_curse_of_cotton_central_asia_destructive_monoculture.pdf

International Crisis Group, *Understanding Islamism* (К пониманию исламизма), Middle East/North Africa Report, № 37, Каир/Брюссель, 2 марта 2005.

International Crisis Group, *Uzbekistan: The Andijon Uprising* (Узбекистан: восстание в Андижане) [интернет-версия], Asia Briefing № 38, ICG, Бишкек/Брюссель, 25 мая 2005; см. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/b038_uzbekistan__the_andijon_uprising_edited.pdf

IRIN, 'Kyrgyzstan: Ethnic Minorities Say They Face an Uncertain Future' (Будущее нацменьшинств в Кыргызстане под вопросом) [интернет-версия], 8 июня 2005; см. www.irinnews.org/report.asp?ReportID=46962&SelectRegion=Asia&SelectCountry=kyrgyzstan

Isachenko, V., 'Akayev Blames U.S. For Kyrgyz Uprising' (Акаев возложил вину за восстание в Кыргызстане на США), *The Associated Press*, 5 июля 2005.

Isamova, L., 'Tajikistan: Border Bridge to Boost Economy' (Таджикистан: пограничный мост – плюс для местной экономики) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 389, 22 июня 2005; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_374_3_eng.txt

IWPR, 'Turkmenistan: Fate of Kurbanmuradov Uncertain' (Туркменистан: судьба Курбанмурадова под вопросом) [интернет-версия], *IWPR Reporting Central Asia*, № 389, 21 июня 2005; см. www.iwpr.net/index.pl?archive/rca2/rca2_389_2_eng.txt

Jize, Q., 'China, Uzbekistan sign \$600m Oil Agreement' (Китай и Узбекистан подписали нефтяной договор на сумму 600 млн. долл.) [интернет-версия], *China Daily*, 26 мая 2005; см. www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-05/26/content_445707.htm

Jonson, L., *The Tajik Civil War: a Challenge to Russian Policy* (Гражданская война в Таджикистане: вызов российской политике), РПА, Лондон, март 1998.

Jonson, L., *Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy* (Владимир Путин и Центральная Азия: формирование внешней политики России), I.B. Taurus, Лондон, 2004.

Jonson, L. & Esenov, M. (ред.), *Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia* (Политический ислам и конфликты в России и Центральной Азии), Swedish institute of international affairs, Стокгольм, 1999; по-русски в «Центральная Азия и Кавказ», № 4 (5), Стокгольм, 1999.

KABAR, 'U.S. Military Presence in Central Asia Defined by Russia-China Cooperation' (Американское военное присутствие в Центральной Азии определяет российско-китайское сотрудничество), Бишкек, 7 июля 2005.

Krastev, N., 'Kazakhstan: Country Again Features in U.S. Efforts to Combat Corruption' (Казахстан вновь столкнулся с усилиями США по борьбе с коррупцией) [интернет-версия], *RFE/RL Newline*, Vol. 9, № 123, 29 июня 2005; см. www.rferl.org/newline

Koehler, J. & Zuercher, C., 'Conflict and the State of the State in the Caucasus and Central Asia: an Empirical Research Challenge' (Конфликт и состояние государства на Кавказе и в Центральной Азии: проблема эмпирического исследования), *Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft*, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Берлин, 2005.

Koehler, J. & Zuercher, C., 'Conflict Processing and the Opium Poppy Economy in Afghanistan' (Исследование конфликта и экономика опиумного мака в Афганистане), *Project for Alternative Livelihoods Internal Paper* № 5, PAL/GTZ, Джалалабад, июнь 2005.

KyrgyzInfo, 'Kyrgyz Law Enforcement Officers Saved Chinese Businessmen From Death' (Офицеры кыргызских правоохранительных органов спасли от смерти китайских бизнесменов) [интернет-версия], 7 июля 2005; см. www.kyrgyzinfo.kg/eng/?art=1120703463

Lynch, D., *Russia's Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan* (Российские стратегии поддержания мира в СНГ: случаи Молдовы, Грузии и Таджикистана), РПА, Лондон, январь 1999.

MacFarlane, N., *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia* (Деятельность Запада на Кавказе и в Центральной Азии), РПА, Лондон, декабрь 1999.

MacFarlane, S. & Torjesen, S., *Kyrgyzstan: A Small Arms Anomaly in Central Asia?* (Кыргызстан: аномалия легкого стрелкового оружия в Центральной Азии?), Occasional Paper № 12, Small Arms Survey, Женева, февраль 2004.

Makarkin, A., 'Karimov's choice: Moscow and Beijing, not Washington' (Выбор Каримова: Москва и Пекин, а не Вашингтон), *РИА Новости* [интернет-версия], 7 июля 2005; см. <http://en.rian.ru/analysis/20050705/40848112.html>

Malaysian National News Agency, 'Japan, Five Central Asian Nations Eye Ministerial Meeting in Late August' (Япония и пять центральноазиатских государств рассматривают возможность встречи министров в конце августа) [интернет-версия], Токио, 4 июля 2005; см. http://www.bernama.com/bernama/v3/news_lite.php?id=143216

Matveeva, A., 'Democratisation, Legitimacy and Political Change in Central Asia' (Демократизация, легитимность и политические перемены в Центральной Азии), *International Affairs*, Vol. 75, № 1, январь 1999.

McGinchley, E., 'Revolutions and Religion in Central Asia' (Революции и религия в Центральной Азии), *PONARS Memo 364*, CSIC, Вашингтон, июнь 2005.

Micklin P., *Managing Water in Central Asia* (Управление водными ресурсами в Центральной Азии), RIPA, Лондон, июнь 2000.

Olimova, S. & Bosc I., *Labour Migration from Tajikistan* (Миграция рабочей силы из Таджикистана), International Organisation for Migration in Cooperation with the Sharq Scientific Research Centre, Душанбе, июль 2003.

OSCE, *Kyrgyz Republic: Police Reform Strategy* (Кыргызская Республика: стратегия реформы полиции) [интернет-версия], OSCE, Вена, декабрь 2004; см. www.osce.org/documents/cib/2005/04/13866_en.pdf

Oxford Analytica Daily Brief, 15 июня 2004.

Oxford Analytica Russia/CIS Daily Brief, 3 марта 2004.

Rashid, A., *Jihad: the Rise of Militant Islam in Central Asia* (Джихад: рост воинствующего ислама в Центральной Азии), Penguin Books, Нью Йорк, 2002.

Rashid, A., *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?* (Возрождение Центральной Азии: Ислам или национализм?), Zed Books, Лондон, 1994.

RFE/RL Newslines, 'Tajik guards take control of full length of Tajik-Afghan border' (Таджикско-афганская граница полностью контролируется таджикскими пограничниками) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 113, 15 июня 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/150605.asp#2-tca

RFE/RL Newslines, 'Ukraine Agrees to Pay Cash for Turkmen Gas' (Украина заплатит за туркменский газ наличными) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 121, 27 июня 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-270605.asp

RFE/RL Newslines, 'Uzbekistan faces growing drug problem' (В Узбекистане растет проблема наркотиков) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 121, 27 июня 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-270605.asp

RFE/RL Newslines, 'Petrokazakhstan shares soar on bid news' (Акции «ПетроКазахстана» выросли в цене после новой заявки) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 123, 29 июня 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/06/2-TCA/tca-290605.asp

RFE/RL Newslines, 'Russia, Uzbekistan ink gas deal' (Россия и Узбекистан подписали газовое соглашение) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 184, 29 сентября 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/09/290905.asp

RFE/RL Newslines, 'Turkmen president dismisses regional head for drugs problems' (Президент Туркменистана уволил главу района за пристрастие к наркотикам) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 184, 29 сентября 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/09/290905.asp

RFE/RL Newslines, 'NATO official names new liaison to Central Asia' (Представитель НАТО назвал нового сотрудника по связям со Центральной Азией) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 189, 6 октября 2005; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/061005.asp#2-tca>

RFE/RL Newslines, 'U.S. extends aid to revamp Kyrgyz traffic police' (США выделили средства на реформу кыргызской автодорожной полиции) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 189, 6 октября 2005; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/061005.asp#2-tca>

RFE/RL Newslines, 'Russian Foreign Minister says U.S. Military Presence in Central Asia is not needed' (Министр иностранных дел России заявил, что в американском военном присутствии в Центральной Азии нет необходимости) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 195, 17 октября 2005; см. <http://www.rferl.org/newsline/2005/10/171005.asp#2-tca>

RFE/RL Newslines, 'France to downsize military presence in Tajikistan' (Франция сократит военное присутствие в Таджикистане) [интернет-версия], *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, № 196, 18 октября 2005; см. www.rferl.org/newsline/2005/10/181005.asp#2-tca

SCD, *CH-TJ Update* [интернет-версия], Vol. 4, № 3, июль 2005; см. http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_24884.pdf

SDC & SECO, *The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006* (Швейцарская промежуточная региональная программа по Центральной Азии за 2002–2006 гг.) [интернет-версия], Берн, ноябрь 2002; см. www.deza.ch/ressources/product_40_en_1137.pdf

SDC & DFA, *Peacebuilding: SDC Guidelines* (Построение мира: принципы работы Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству) [интернет-версия], Берн, февраль 2003; см. www.sdc.admin.ch/ressources/deza_product_e_646.pdf

The Senlis Council, *Feasibility Study of Opium Licensing in Afghanistan* (Анализ возможностей для лицензирования афганского опиума), The Senlis Council, Drug Policy Advisory Forum, Кабул-Брюссель, сентябрь 2005.

Smith, D., *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Overview report of the joint Utstein Study of Peacebuilding (К стратегической основе для миростроительства: подготовка к действию; обзор совместного утштайнского исследования миростроительства), Evaluation Report 1/2004, PRIO, Осло, апрель 2004.

Socor, V., 'International Assistance Focusing on Tajik-Afghan Border' (Международная поддержка в районе таджикско-афганской границы), Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor* Vol. 2, № 182, 30 сентября 2005.

Striram, C. L. & Wermester, K., (ред.), International Peace Academy, *From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict* (От обещаний к делу: укрепление возможностей ООН в плане предотвращения вооруженных конфликтов), Lynne Rienner, Булдер/Лондон, 2003.

Starr, S. F., *A 'Greater Central Asia Partnership' for Afghanistan and Its Neighbors* («Широкое центральноазиатское партнерство» для Афганистана и его соседей), Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, Вашингтон, 2005.

Starr, S. F. (ред.), *Xinjiang: China's Muslim Borderland* (Синьцзян: мусульманское пограничье Китая), Central Asia-Caucasus Institute, Нью Йорк, 2004.

Times of Central Asia, 'The IMF Has Critically Assessed the State of the Uzbek Economy' (МВФ критично оценил состояние узбекской экономики) [интернет-версия], 17 июня 2005; см. www.timesca.com/news/Economy/Uzbekistan/2005/06/17/0072146

Trenin, Dmitry, 'Southern Watch: Russia's Policy in Central Asia' (Южный дозор: российская политика в Центральной Азии), *Journal of International Affairs*, Vol. 56, № 2, весна 2003.

UN, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Доклад группы по миротворческим операциям ООН) [интернет-версия], под председательством Лахдар Брахими, август 2000; см. www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/

UNDP, 'Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security' (Долой барьеры: региональное сотрудничество во имя человеческого развития и человеческой безопасности), *UNDP Central Asia Human Development Report* (Отчет ПРООН по человеческому развитию в Центральной Азии), UNDP, Нью Йорк, 2005.

UNDP, *Sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration of Excombatants and Conversion of Military Assets to Civilian Use* (Устойчивое разоружение, демобилизация и реинтеграция экс-комбатантов и использование военных ресурсов в мирных целях) [интернет-версия], UNDP, HDR Series № 1, 2005; см. www.undp.tj/publications/index.htm

UNDP, *Moving Mountains: The UN Appeal for Tajikistan 2005* (Сдвинуть горы: призыв ООН помочь Таджикистану (2005 г.) [интернет-версия], UNDP, 2005; см. www.untj.org/files/reports/UNAppealEng.pdf

UNDP, *Reintegration of Ex-combatants in Tajikistan* (Реинтеграция экс-комбатантов в Таджикистане) [интернет-версия], UNDP Reconstruction, Rehabilitation and Development Programme, Internet Forum on Conflict Prevention, 2004; см. <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=2379>

UNDP, 'Tapping the Potential: Improving Water Management in Tajikistan' (Использовать потенциал: рационализация использования водных ресурсов в Таджикистане), *UNDP National Human Development Report 2003* (Доклад ПРООН по человеческому развитию в Таджикистане за 2003 г.) [интернет-версия], UNDP, Душанбе, 2003; см. www.undp.tj/publications/index.htm

UNDP, 'Umbrella Project for the Promotion and Protection of Human Rights' (Общий проект по укреплению и защите прав человека) [интернет-версия], *UNDP Uzbekistan Projects*; см. http://www.undp.uz/component/option,com_docman/Itemid,2248/task,view_category/catid,102/order,dmname/ascdesc,ASC/

UNFPA, *State of the World Population Report 2004* (Отчет о состоянии мирового населения за 2004 г.) [интернет-версия], UNFPA, 2004; см. www.unfpa.org/swp/2004/pdf/en_swp04.pdf

UN OCHA, *Tajikistan 2004, Consolidated Appeal Process Mid-Year Review* (Таджикистан 2004: обзор консолидированного процесса поиска поддержки) [интернет-версия]; см. [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_Tajikistan/\\$FILE/MYR_2004_Tajikistan_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_Tajikistan/$FILE/MYR_2004_Tajikistan_SCREEN.PDF?OpenElement)

UNODC, *Afghanistan: Opium Survey 2004* (Афганистан: обзор ситуации в области выращивания опиума за 2004 г.) [интернет-версия], ноябрь 2004; см. http://www.unodc.org/pdf/afg/afghanistan_opium_survey_2004.pdf

UN Security Council Resolution 1510 (Резолюция Совета Безопасности ООН номер 1510) [интернет-версия], 13 октября 2003, Нью Йорк; см. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement>

US Department of State *List of Foreign Terrorist Organisations* (Список зарубежных террористических организаций Госдепартамента США) [интернет-версия], 30 января 2003; см. www.state.gov/s/ct/rls/fs/2003/17067.htm

Uzreport.com, 'Three Evils Threat to Peace and Security of Central Asia' (Три угрозы миру и безопасности Центральной Азии), 5 июля 2005.

Uzreport.com, 'Statement of Uzbek Foreign Ministry on Khanabad airfield' (Заявление Министерства иностранных дел Узбекистана о Ханабадском аэродроме), 8 июля 2005.

Van Tongeren, P., van de Veen, H. & Verhoeven, J. (ред.), *Searching for Peace in Europe and Eurasia: an Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (В поисках мира в Европе и Евразии: Обзор инициатив по предотвращению конфликтов и построению мира), Lynne Rienner, Булдер/Лондон, 2002.

Vaux, T. & Goodhand, J., *Conflict Assessments: Disturbing Connections: Aid and Conflict in Kyrgyzstan* (Оценка конфликтов: связь, вызывающая беспокойство: гуманитарная помощь и конфликт в Кыргызстане), The Conflict, Security and Development Group, King's College, University of London, Лондон, июль 2001.

World Bank, 'Kyrgyz Republic – Country Assistance Evaluation' (Оценка инициатив по оказанию поддержки Республике Кыргызстан), *The World Bank Report N° 23278*, 12 ноября 2001, с. 2; см. www.worldbank.org/oed/transitioneconomies/caes/kyrgyz_cae.pdf

World Bank, 'Republic of Kazakhstan – Country Assistance Evaluation' (Оценка инициатив по оказанию поддержки Республике Казахстан), *The World Bank Report N° 21862*, 20 февраля 2001; см. www.worldbank.org/oed/transitioneconomies/caes/kazak_cae.pdf

World Bank, *Kazakhstan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Казахстане в 2004 г. (по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org

World Bank, *Kyrgyz Republic Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Кыргызской Республике в 2004 г. (по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org

World Bank, *Tajikistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Таджикистане в 2004 г. (по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org

World Bank, *Turkmenistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Туркменистане в 2004 г. (по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org

World Bank, *Uzbekistan Country Brief 2004 [2003 data]* (Краткий обзор ситуации в Узбекистане в 2004 г. (по данным 2003 г.) [интернет-версия]; см. www.worldbank.org)

World Bank/IBRD, *2005 World Development Indicators* (Индикаторы мирового развития за 2005 г.) [интернет-версия], март 2005; см. www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table6_10.pdf

Wright, R., 'Uzbekistan Cuts off Ties to US on Fighting Terror' (Узбекистан прекращает сотрудничество с США по борьбе с террором) [интернет-версия], *Pittsburgh Post-Gazette*, 2 октября 2005; см. www.post-gazette.com/pg/05275/580616.stm

Xinhua News Agency, 'Chinese, Uzbek Presidents Urge Closer Ties' (Президенты Китая и Узбекистана призывают укрепить взаимоотношения), 6 июля 2005.

Zuercher, C., *Analysis of Peace and Conflict Potential in Rasht Valley, Shurabad District and GBAO, Tajikistan* (Анализ мирного и конфликтного потенциала в Раштской долине, Шурабадском районе и Горно-Бадахшанском автономном округе, Таджикистан) [интернет-версия], Analysis Research Consulting for GTZ, Берлин, март 2004; см. www.arc-berlin.com/pdf/ARC%20GTZ-Report-Tajikistan.pdf

Zuercher, C., *The Future of Intervention: Intervention, Legitimacy and Reconstruction of Statehood* (Будущее инициатив по вмешательству: вмешательство, легитимность и реконструкция государства) [интернет-версия], Discussion Paper, Blankensee Colloquium, июль 2004; см. www.oei.fu-berlin.de/~blankensee/data/Rahmenpapier%2013-7-04.pdf

На русском языке:

Дубнов, А., «В Ташкенте нервничают узбекские власти и иностранные дипломаты» [интернет-версия], «*Время новостей*», 7 июня 2005; см. www.vremya.ru/2005/99/5/126893.html

Мухин, В., «Подводные камни на пути российско-таджикского сближения» [интернет-версия], *Информационное агентство Fergana.Ru*, 22 октября 2004; см. <http://news.ferghana.ru/detail.php?id=974884283101.45,1761,1672997>

РИА Новости, 'Relations with Russia a Priority for Kyrgyzstan' (Отношения с Россией – один из приоритетов Кыргызстана) [интернет-версия], 30 сентября 2005; см. <http://en.rian.ru/world/20050930/41561590.html>

Розе, А., Терехов, А., «Сергей Иванов «не сказал ничего драматичного»» [интернет-версия], *Независимая газета*, 15 сентября 2005; см. http://www.ng.ru/world/2005-09-15/5_ivanov.html

Сыроежкин, К., «Мифы и реальность этнического сепаратизма в Китае и безопасность Центральной Азии», Дайк Пресса, Алматы, 2003.

