

**К ЕВРАЗИИ:
МОНИТОРИНГ СТРАТЕГИИ ЕС
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

К ЕВРАЗИИ:
МОНИТОРИНГ СТРАТЕГИИ ЕС
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
ОТЧЕТ ПРОЕКТА EUCAM

МАЙКЛ ЭМЕРСОН И ЙОС БУНСТРА (ДОКЛАДЧИКИ)
МАРЛЕН ЛАРУЭЛЬ, СЕБАСТЬЯН ПЕЙРУЗ, НАФИСА ХАСАНОВА

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS), BRUSSELS
FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR
(FRIDE), MADRID

Центр европейских политических исследований (CEPS) является независимым институтом политических исследований в Брюсселе. Главная задача института заключается в проведении аналитических исследований в поиске конструктивных решений проблем, с которыми сталкивается современная Европа.

FRIDE, независимый европейский научно-исследовательский центр в Мадриде, поддерживает инновационные исследования о роли Европы на международной арене. Основные научные интересы центра включают вопросы демократии, прав человека, мира и безопасности.

Все оценки и мнения, приведенные в данном отчете, принадлежат авторам, пишущим от своего имени, и необязательно отражают точку зрения CEPS, FRIDE или любого другого учреждения, с которым они сотрудничают.

На обложке: потолок одного из медресе ансамбля «Регистан» в Самарканде, Узбекистан

Данный отчет проекта EUCAM с английского на русский язык перевели Айгерим Дуймагамбетова и Нафиса Хасанова

ISBN 978-92-9079-966-5

© Copyright 2010, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, and
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE),
Madrid.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	i
Краткое содержание и рекомендации	1
1. Введение: обоснование Стратегии Евросоюза по отношению к Центральной Азии	10
2. Политический, экономический и социальный ландшафт Центральной Азии	14
2.1 Политические системы и гражданское общество	14
2.2 Экономические и социальные условия	20
2.3 Внешняя торговля и инвестиционные структуры	27
2.4 Угрозы и проблемы безопасности	32
2.5 Региональное сотрудничество и напряженность	38
3. Роль международных актеров	43
3.1 Россия.....	43
3.2 Китай.....	47
3.3 Соединенные Штаты	51
3.4 Турция, Иран, Япония, Индия	56
3.5 Международные организации (ОБСЕ/ПРООН/НАТО/АБР/ЕБРР/МБРР)	61
4. Европейский Союз в Центральной Азии.....	69
4.1 Присутствие ЕС и стран-участниц в регионе с момента приобретения центральноазиатскими государствами независимости.....	69
4.2 Развитие Стратегии ЕС в Центральной Азии с 2007 года.....	75
4.2.1 Политический диалог	76
4.2.2 Демократия и права человека	77
4.2.3 Верховенство закона	85
4.2.4 Образование	87
4.2.5 Энергия: нефть и газ	92
4.2.6 Водные ресурсы и водная энергетика.....	96

4.2.7	Транспортные коридоры.....	100
4.2.8	Безопасность и управление границами.....	103
4.3	Помощь ЕС Центральной Азии.....	108
4.4	Дифференцированный подход к странам Центральной Азии	121
4.4.1	Казахстан	121
4.4.2	Кыргызстан	124
4.4.3	Таджикистан.....	125
4.4.4	Туркменистан.....	127
4.4.5	Узбекистан	130
4.4.6	Региональный аспект: от Центральной Азии к ЕврАзии	132
5.	Определяя место Центральной Азии в глобальной нормативной стратегии.....	137
5.1	Защита от угроз безопасности	141
5.2	Проецирование ценностей.....	143
	Приложения.....	148
	Приложение А: Официальный текст Стратегии ЕС в Центральной Азии, 2007.....	148
	Приложение Б: Экспертная рабочая группа EUCAM	168
	Приложение В: Список мероприятий, организованных EUCAM ..	169
	Приложение Г: Публикации EUCAM на www.eucentralasia.eu	170
	Приложение Д: Об авторах	172

Список таблиц

Таблица 1. Рост национального ВВП в Центральной Азии, 2000-2009.....	22
Таблица 2. Экономические структуры Центральной Азии в 2008 году*.....	24
Таблица 3. Двусторонняя торговля Турции, Ирана, Японии и Индии со странами Центральной Азии, (2008 г.) (в миллионах €)	61
Таблица 4. Грантовая помощь ЕС Центральной Азии на 2007-2010 гг.	109
Таблица 5. Индикативная программа технического содействия Центральной Азии (2011-2013, черновой вариант)	110
Таблица 6. Взятые финансовые обязательства и платежи по программам ТАСИС и Инструмента по развитию и сотрудничеству, с 2004 по 2008 гг., в евро.	111
Таблица 7. Проекты Европейского инструмент по демократии и правам человека на 2005-2011 (по данным на 5 марта 2009).....	117
Вставка 1. Программа для диалогов по правам человека в Казахстане.....	123
Вставка 2. Программа для диалогов по правам человека в Кыргызстане.....	125
Вставка 3 Программа для диалогов по правам человека в Таджикистане	127
Вставка 4. Программа для диалогов по правам человека между ЕС и Туркменистаном*.....	129
Вставка 5. Программа для диалогов по правам человека ЕС и Узбекистана .	131
Вставка 6. Лиссабонский договор: общие положения внешней политики ЕС (статья 21)	139

Список сокращений

АБР	Азиатский Банк Развития
АКДН	Организация Ага Хана по развитию
АСЕАН	Ассоциация Стран Юго-Восточной Азии (Association of Southeast Asian Nations)
БОМБАФ	Управление границами в афганской провинции Бадахшан (Border Management Badakhshan)
БОМКА	Программа по управлению границами в Центральной Азии (Border Management Programme for Central Asia)
БТД	Трубопровод «Баку-Тбилиси-Джейхан»
БТЭ	Газопровод «Баку-Тбилиси-Эрзурум»
ВС	Вооруженные силы
ВТО	Всемирная Торговая Организация
ГЭС	Гидроэлектростанция
ДИД	Двусторонний инвестиционный договор
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития
ЕвразЭС	Евразийское Экономическое Сообщество
ЕИБ	Европейский Инвестиционный Банк
ЕС	Европейский Союз
ИНОГЕЙТ	Программа «Межгосударственная транспортировка нефти и газа в Европу» (Interstate Oil and Gas Transport to Europe)
ИП	Индикативная Программа
КАДАП	Программа действий по борьбе с незаконным оборотом наркотиков в Центральной Азии (Central Asia Drug Action Program)
КГБ	Комитет Государственной Безопасности
КИМЭП	Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования
КНР	Китайская Народная Республика
КПП	Контрольно-пропускной пункт
МБРР	Международный Банк Реконструкции и Развития
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОМ	Международная Организация по Миграции
МФСА	Международный Фонд Спасения Арала
НАТО	Организация Североатлантического Договора (North Atlantic Treaty Organization)
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе

ОДКБ	Организация Договора о Коллективной Безопасности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЦАС	Организация Центральноазиатского Сотрудничества
ОЭС	Организация Экономического Сотрудничества
ПАП-Т	План действий партнерства против терроризма
ПРМ	Партнерство во имя мира
ПРООН	Программа развития ООН
РАТС	Региональная анти-террористическая структура
РНБ	Режим наибольшего благоприятствования
СЕАП	Совет Евро-Атлантического Партнерства
СМИ	Средство массовой информации
СНБ	Совет Национальной Безопасности
СНГ	Содружество Независимых Государств
СП	Стратегия партнерства
СПС	Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве
США	Соединенные Штаты Америки
ТАПИ	Турция-Афганистан-Пакистан-Индия
ТАСИС	Программа Технического Содействия Странам СНГ (Technical Assistance to Commonwealth of Independent States)
ТИФА	Соглашение по торговле и инвестициям
ТРАСЕКА	Транспортный коридор «Европа-Кавказ-Азия»
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ЦА	Центральная Азия
ЦАРЭС	Центральноазиатское Региональное Экономическое Сотрудничество
ШОС	Шанхайская Организация Сотрудничества
ЮСАИД	Агентство США по международному сотрудничеству (United States of America International Aid)
СААЕФ	Фонд поддержки американско-центральноазиатского предпринимательства (Central Asian American Enterprise Fund)
CAREN	Центральноазиатская Научно-Образовательная Сеть (Central Asia Research and Education Network)
CDC	Каспийская корпорация развития (Caspian Development Consortium)
CEPS	Центр европейских политических исследований (Centre for European Policy Studies)
DED	Германская служба развития (Deutscher Entwicklungsdienst)
DFID	Департамент международного развития Великобритании (Department for International Development)
ENPI	Инструмент европейской политики добрососедства

EUCAM	(European Neighborhood Policy Instrument) Проект «ЕС-Центральная Азия Мониторинг» (EU – Central Asia Monitoring)
FRIDE	Мадридский Фонд содействия развитию международных отношений и внешнеполитического диалога (Foundation for International Relations and External Dialogue)
GTZ	Немецкое Общество по Техническому Сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
KfW	Немецкий Банк Развития (Kreditanstalt Für Wiederaufbau)
OSI	Институт «Открытое Общество» (Open Society Institute)
SDC	Швейцарское Агентство по Развитию и Сотрудничеству (Swiss Development Cooperation)
SIDA	Шведское Агентство по Международному Развитию (Swedish International Development Cooperation Agency)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза (ЕС) находятся в процессе формирования. ЕС стремится стать глобальным игроком и оказывать влияние за пределами соседних стран. Благодаря Лиссабонскому договору эта цель теперь закреплена на институциональном уровне.

Принятие Стратегии ЕС по Центральной Азии в 2007-м году является частью этого процесса. По истечении двух лет с начала осуществления этой стратегии пришло время для обзора достигнутого прогресса. С этой целью Мадридский Фонд Содействия Развитию Международных Отношений и Внешнеполитическому Диалогу (FRIDE) и Брюссельский Центр Европейских Политических Исследований (CEPS) совместно запустили в сентябре 2008 года проект ЕС-Центральная Азия Мониторинг (EUCAM). Институт «Открытое общество» через свои представительства в Алматы, Бишкеке, Душанбе, Нью Йорке и в Брюсселе с самых первых дней деятельности активно участвовал в проекте, предоставляя рекомендации и финансовую поддержку. Наряду с этим, заинтересованность проявили и несколько стран-членов ЕС, которые также оказывали финансовую поддержку. Среди них, прежде всего, Министерство иностранных дел Королевства Нидерландов, а также Министерства иностранных дел Чехии, Испании и Великобритании.

За последние 18 месяцев основной целью проекта являлось повышение уровня и значения Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии, а именно:

- Критический и конструктивный мониторинг процесса осуществления Стратегии ЕС и разработка рекомендаций для ее улучшения;
- Создание сетей сотрудничества между экспертами и институтами гражданского общества как в ЕС, так и в Центральной Азии для повышения уровня

информированности об инициативе ЕС и обеспечение площадки для дискуссий;

- Повышение уровня осведомленности о Центральной Азии и политических вопросах среди европейских политиков, исследователей и представителей гражданского общества.

В начале проекта FRIDE и CEPS создали Экспертную рабочую группу (см. Приложение Б), которая включает десять центральноазиатских и европейских экспертов. Данная группа собиралась несколько раз в Брюсселе, Алмате, Мадриде, Праге и Стокгольме, и каждая из встреч была посвящена определенному аспекту Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии и сопровождалась открытым встречам в Европе и Центральной Азии (см. Приложение В).

Проектом был создан свой вебсайт: www.eucentralasia.eu для публикации брифингов, рабочих докладов, комментариев и новостных бюллетеней на разные темы в сфере взаимоотношений ЕС и Центральной Азии, написанных независимыми экспертами из этих двух регионов (см. Приложение Г).

Основное повседневное руководство проектом в Брюсселе осуществляли координаторы Нафиса Хасанова и Айгерим Дуймагамбетова. Они же преобразовали EUCAM и его вебсайт в информационный центр по вопросам отношений ЕС и Центральной Азии, укрепляя при этом сеть контактов и обеспечивая информацией большое число читателей.

Сотрудники проекта неоднократно ездили в страны Центральной Азии с целью проведения исследований и консультаций. С сентября по октябрь 2009 года сотрудники EUCAM осуществили самую продолжительную поездку во все пять республик и организовали встречи с представителями государственных структур, международных организаций, дипломатами, академиками и членами гражданского общества. В программу поездок были также включено посещение основных гидроэлектростанций региона.

Данный доклад основывается на этих исследовательских поездках и мероприятиях, включая многочисленные дискуссии с официальными представителями ЕС в Брюсселе и стран-членов ЕС в других европейских столицах. Небольшая группа соавторов и советников разработала проект данного доклада. Майкл Эмерсон (CEPS) совместно с Йосом Бунстра (FRIDE) взяли на себя ведущую

роль координаторов в процессе написания данного доклада. Большой вклад также внесли Марлен Ляруэль и Себастиен Пейруз из Института Политики Безопасности и Развития (ISDP). Алэн Делетроз, Йоханнес Линн, Нил Мелвин и Джеклин Хейл выступили в качестве внешних советников и рецензентов. Нафиса Хасанова и Айгерим Дуймагамбетова были ответственны за предварительные исследования и координирование.

Мы находились в постоянном тесном контакте с Европейской Комиссией в Брюсселе и ее делегациями в регионе, с посольствами стран членов ЕС и Специальным Представителем Пьером Морелем, и его сотрудниками, которым мы очень признательны за их сотрудничество. Мнения авторов могут не совпадать с позицией редакции.

Майкл Эмерсон и Йос Бунстра
Брюссель и Мадрид, февраль 2010



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОММЕНДАЦИИ

Целью Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии, одобренной в 2007 году, являлось поднятие сотрудничества ЕС с пятью государствами региона на принципиально новый уровень. Политическим контекстом послужили растущая обеспокоенность Европы по поводу своей энергетической безопасности, а также военная кампания в Афганистане. Тем не менее, Стратегия обратилась к более широкому кругу задач, определив целый ряд приоритетных областей, в частности, такие как: политический диалог, права человека и верховенство закона; образование, экономическое развитие, энергетические и транспортные связи; окружающая среда и водные ресурсы; проблема общих угроз, таких как наркотрафик и т. д.

Результатом такого комплексного подхода стало увеличение количества совместных проектов и укрепление связей ЕС с центральноазиатскими партнерами. Тем не менее, несмотря на то, что в последние годы сотрудничество активизировалось, существует угроза, что этот процесс окажется неэффективным. Причина кроется в чересчур обширной повестке Стратегии и недостаточном количестве выделяемых финансовых средств.

Вероятность провала по многим пунктам документа вполне реальна. В настоящее время в Брюсселе склоняются к тому, что оценивать эффективность Стратегии слишком рано и нужно запастись терпением, поскольку для достижения заметных результатов и укрепления взаимного доверия потребуются гораздо больше времени. В определенном смысле мы согласны с этим утверждением, но также считаем, что уже назрела необходимость более четко определить реальные задачи ЕС, а также улучшить уровень эффективности его работы в Центральной Азии. Ниже представлены два типа рекомендаций для Евросоюза: общие

стратегические и более узконаправленные технические рекомендации.

Стратегические аспекты

1. Сейчас, по истечении более двух лет с момента принятия Стратегии, имеет смысл критически пересмотреть положения этого документа. Данный процесс может быть инициирован в первой половине 2010 года председательствующей в данный момент в Совете Евросоюза Испанией совместно с новым высшим представителем по внешней политике и политике безопасности. Стратегия в новой редакции может быть запущена в 2011 году, когда начнет функционировать Европейская внешняя служба.

2. Очевидно, что в отношении Центральной Азии для ЕС особенно актуальны вопросы безопасности: собственная энергетическая безопасность и как следствие необходимость диверсификации энергетических поставок, а также афганский вопрос (каналы поставок для сил коалиции, риск дестабилизации Центральной Азии в случае ухудшения ситуации в Афганистане, контрабанда наркотиков). Все эти аспекты нашли свое отражение в тексте Стратегии и сочетаются с общими принципами внешней политики ЕС, а именно: вклад в создание нормативного мирового порядка, в котором краеугольными камнями являются верховенство закона, права человека, региональное сотрудничество и международные институты. Мы не согласны с утверждением, что интересы ЕС в Центральной Азии находятся в конфликте с моральными ценностями Евросоюза, при условии, что ЕС действует, оставаясь верным своим принципам. Тем не менее, в контексте Центральной Азии некоторые задачи ЕС могут быть трудно выполнимы, учитывая, что страны региона функционируют не на основе декларируемых Евросоюзом методов управления. В сложившейся ситуации для ЕС существует два выхода: либо пожертвовать некоторыми из своих принципов, либо попытаться адаптироваться к сложным политическим условиям в Центральной Азии с целью сделать свои методы работы более реалистичными и эффективными. ЕС старается придерживаться именно этой тактики, однако некоторая доля двусмысленности по-прежнему имеет место. Для ее устранения мы стремимся более четко определить, каким должен быть подход ЕС. Заметим, что важность эффективности Евросоюза как нормативного актора трудно переоценить, особенно

учитывая, что ЕС возлагает на себя роль ключевого политического игрока в глобальном масштабе, целью которого является построение нормативного миропорядка. Углубленную дискуссию на эту тему можно найти в заключительных главах отчета.

3. Особого упоминания заслуживает сотрудничество с Казахстаном, ключевой страной в регионе, которая также ставит перед собой задачи укрепления связей с ЕС, документально закрепленные в стратегической программе «Путь в Европу». Принимая во внимание председательство Казахстана в ОБСЕ в текущем году, европейское направление многовекторной внешней политики Казахстана открывает возможности для большей экономической и политической конвергенции с ЕС, в частности, путем укрепления отношений с Советом Европы. Ответом на озвученный Казахстаном курс на дальнейшее сближение с Евросоюзом послужило согласие Брюсселя качественно обновить двустороннее соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое в данный момент находится на стадии переговоров. Эти намерения ЕС заслуживают полного одобрения. В то же время Евросоюз должен неизменно подчеркивать, что в обмен от Астаны ожидают серьезных политических решений и перемен. В случае, если такой подход окажется успешным, это может оказать позитивное влияние на весь центральноазиатский регион и стать большим стратегическим достижением, в частности, способствовать прорыву в отношениях ЕС и Узбекистана.

4. Концепция регионального сотрудничества, применяемая ЕС в Центральной Азии, должна быть пересмотрена. Сотрудничество между пятью странами региона несомненно необходимо, как и работа Евросоюза в данном направлении. Тем не менее, ЕС стоит обратить более пристальное внимание на те возможности, которые открывает сотрудничество государств Центральной Азии со странами-соседями, находящимися за пределами региона (Восточная Европа, Россия, Китай и Южная Азия), там, где у ЕС имеются особые геополитические интересы (к примеру, в сфере энергетики, транспорта и безопасности). На практике ЕС уже применяет концепцию более открытого регионализма, но, в основном, через проекты, связывающие Центральную Азию и инициативу «Восточное партнерство». Не стоит забывать, однако, и азиатский вектор. Комплексный взгляд на вопрос регионального партнерства в Центральной Азии поможет включить этот не имеющий выхода к открытым морям регион в более широкий геополитический контекст. В дальнейшем это может способствовать

возникновению общей евразийской политической стратегии, призванной заменить собой ряд существующих на данный момент раздробленных элементов европейской региональной политики добрососедства. Евразийская концепция, которая учитывала бы все основные политические силы континента, отлично вписывается в идею превращения сложившегося многополярного динамичного мироустройства в новый мировой порядок. В дискуссии такого уровня абстракции речь идет уже, конечно, не только о Центральной Азии. Но остается очевидным, что данный регион всегда будет важнейшим пунктом пересечения различных политических и экономических интересов.

Технические аспекты

5. ЕС намерен усилить свое дипломатическое присутствие в регионе. В свете принятого Лиссабонского договора этот процесс должен быть ускорен и завершиться созданием полноправных, адекватно укомплектованных миссий во всех пяти странах. Благодаря Стратегии, у стран-членов ЕС есть возможность более активно вовлекаться в работу в регионе совместно с Комиссией. На практике, к сожалению, этот процесс протекает пока недостаточно интенсивно.

6. Создан и функционирует налаженный механизм дискуссий в области прав человека между ЕС и странами Центральной Азии, как на официальном уровне, так и на уровне гражданского общества. Однако и здесь необходим более решительный и амбициозный подход, дабы не допустить превращения этих диалогов в формальность. ЕС должен позитивно реагировать на запросы со стороны центральноазиатских партнеров о симметричности дебатов, которые включали бы не только обсуждение проблем в области прав человека в Центральной Азии, но и опыта ЕС в этой сфере. Необходимо усилить взаимосвязь между конференциями с участием НПО и диалогами с официальными лицами. Негосударственные институты могли бы взять на себя задачи постоянного мониторинга прогресса в области прав человека, ориентируясь на ряд релевантных критериев. К настоящему времени на сайте Еврокомиссии все еще не опубликованы некоторые из отчетов о работе гражданских семинаров.

7. На этом этапе рано делать выводы относительно инициативы «Верховенство закона», поскольку она требует более продолжительной работы. Мы рекомендуем ЕС четко определить, а затем подробно изложить в документальной форме критерии оценки

данной программы. Масштабное развертывание этой инициативы особенно актуально, учитывая отсутствие у ЕС открытой повестки по демократизации Центральной Азии.

8. Санкции в отношении Узбекистана, введенные после андижанских событий в 2005 году, не принесли желаемых результатов и были отменены ради активизации отношений с режимом. В будущем, если на повестке вновь возникнет вопрос введения санкций как против стран этого региона, так и любых других государств, ЕС необходимо выработать более согласованный подход к проблеме. Несмотря на то, что эта тема является причиной частого несовпадения позиций членов Евросоюза, уже принятые решения должны безоговорочно исполняться, в противном случае репутация ЕС может оказаться под угрозой.

9. Инициатива в области образования на данный момент состоит из программ, существовавших и до Стратегии. Но некоторые крупные изменения имели место: финансирование этой сферы удвоено - с €5 до €10 миллионов ежегодно; запущен соответствующий политический диалог, болонский процесс определен как рамочная концепция для проведения реформ образования (в особенности в Казахстане и Кыргызстане). Нами приветствуется приоритизация образования как направления технической помощи. Мы считаем также, что Комиссии необходимо провести оценку эффективности программы «Эразмус Мундус», которая, возможно, не совсем соответствует центральноазиатским реалиям, а также пересмотреть содержание образовательной инициативы. Программа заслуживает тщательной переоценки: ЕС мог бы сфокусироваться на создании в Центральной Азии кластера передовых и независимых образовательных центров и исследовательских институтов, а также на поддержании реформ в сфере школьного образования. В последнее время в структуре управления образовательными программами ЕС в Центральной Азии произошли некоторые изменения, которые, возможно, также нуждаются в пересмотре.

10. Что касается «водного» вопроса и гидроэнергетики, очевидно, что в Центральной Азии существуют благоприятные условия для инвестирования в проекты стран верховья, которые были бы также выгодны и странам низовья. Это позволило бы избежать риска возникновения межгосударственных «водных» конфликтов. Такая угроза существует, особенно в настоящее время, после распада

единого регионального энергокольца. ЕС достаточно активен в этой области и вовлечен как в технические, так и в политические дискуссии в регионе на данную тему. В то же время политический диалог остается достаточно поверхностным. Очевидно, что ЕС не может взять на себя ответственность за решение водного конфликта в регионе. Тем не менее, ЕС в силах оказать техническую поддержку с целью создания привлекательных с технической и экономической точек зрения инвестиционных пакетов по увеличению гидроэлектромощностей, которые были бы выгодны всем странам региона. Также, ЕС может предоставить свою экспертную оценку в области определения оптимальных механизмов регулирования водных вопросов в Центральной Азии, кроме того, Евросоюз в альянсе с другими международными организациями должен регулярно обращаться к водной проблеме в регионе на политическом уровне. Специальный доверительный грантовый фонд под эгидой ЕС позволил бы таким организациям как Всемирный Банк, Центр превентивной дипломатии ООН в Центральной Азии, Азиатскому Банку Развития проводить необходимые расчеты и исследования для оптимизации проектов. Более того, в Центральной Азии существует широкое поле возможностей инвестирования в нейтральные инициативы: проекты по улучшению управления водными ресурсами, созданию мини-гидроэлектростанций, развития индустрии возобновляемых источников энергии.

11. В области энергетической политики ЕС ведет диалоги по широкому кругу вопросов с Казахстаном и Туркменистаном. Между ЕС и Туркменистаном заключен меморандум о взаимопонимании, который предусматривает покупку туркменского газа, необходимого для диверсификации энергетических маршрутов с помощью Южного коридора. ЕС высказался в поддержку инициативы по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности и должен демонстрировать свою приверженность этому решению как в политических диалогах по вопросам поставок энергоресурсов, так и на проектном уровне. В то время как в политических кругах Евросоюза не утихают дискуссии по поводу различных маршрутов поставок энергосырья, Китай действует гораздо более решительно - в сжатые сроки были проложены трубопроводы из Центральной Азии на китайскую территорию. Кроме того, новый трубопровод пролегает теперь из Туркмении в Иран, что позволит существенно увеличить объемы поставок в южном направлении. Все эти события могут

служить примером для ЕС, как необходимо вести переговоры и как важно в ускоренном порядке согласовывать общую энергетическую политику, в противном случае Евросоюзу грозит перспектива утраты позиций на мировой арене.

12. Транспортные коридоры и оси ЕС, пролегающие через Центральную Азию, должны быть пересмотрены с целью соответствия сложившимся трансконтинентальным реалиям - как с востока на запад, так и с севера на юг. Транспортный департамент Еврокомиссии совместно с Европейским Инвестиционным Банком могли бы начать предварительные переговоры с представителями программы «Региональное экономическое сотрудничество в Центральной Азии» Азиатского Банка Развития с целью гармонизации транспортных коридоров двух программ, которые связывают или могли бы связать Центральную и Восточную Азию с Европой. Существует также американская программа «Северная сеть поставок» по развитию маршрутов от портов Балтийского и Каспийского морей в Афганистан через Центральную Азию. ЕС оказывает финансовую поддержку развитию приоритетных направлений. Поскольку и у России, и у КНР, и у США также есть стратегические интересы в этих коридорах, очевидна и общая заинтересованность в согласованных действиях.

13. В области обеспечения безопасности основными программами ЕС являются БОМКА (программа по управлению границами) и КАДАП (программа по борьбе с распространением наркотиков). Необходимо дальнейшее развитие этих программ, а также ряд изменений в структуре управления. Модель работы БОМКА применима и к другим секторам безопасности в регионе (по крайней мере в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане) с целью обеспечить эффективность и функциональность правоохранительных органов и/или сил безопасности. Здесь возможно сотрудничество с ОБСЕ, а также активное вовлечение ключевых стран-членов ЕС.

14. Что касается технической помощи, Брюсселю следует сосредоточиться на небольшом количестве приоритетных направлений, особенно учитывая тот факт, что €790 миллионов, выделенных для Центральной Азии на семилетний период, явно недостаточно, чтобы добиться ощутимых изменений во всех семи областях сотрудничества, обозначенных Стратегией. ЕС применяет дифференцированный подход к каждой из стран региона, однако проблема обеспечения реальной эффективности вместо погони за

показателями остается актуальной. Мы целиком поддерживаем наметившуюся тенденцию смещения акцентов в сторону образовательных проектов.

15. В Кыргызстане и Таджикистане сохраняется наиболее острая необходимость в донорской помощи. В распоряжении ЕС имеется рычаг управления некоторыми процессами в этих странах через программы секторной бюджетной поддержки. При самом мрачном сценарии результатом финансового кризиса в Таджикистане может стать масштабная дестабилизация. Поэтому программы ЕС по поддержке социального сектора совершенно оправданы. Несомненно, предоставление бюджетной поддержки должно быть регламентировано строгими требованиями. Тем не менее, очевидно, что в этом вопросе не удастся избежать трудностей как на стадии определения критериев, так и на этапе их внедрения. Аналитические отчеты по бюджетной поддержке должны регулярно публиковаться. ЕС должен всячески способствовать согласованности работы других вовлеченных международных доноров. Помощь богатому нефтью Казахстану должна быть сведена к образовательным программам и проектам по поддержке гражданского общества, поскольку Астана вполне в состоянии самостоятельно оплачивать необходимых ей экспертов. На настоящий момент Туркменистан и Узбекистан не высказывают особого интереса к программам ЕС, поэтому в этих странах Евросоюзу пока стоит сосредотачивать внимание на образовательных проектах.

16. У Еврокомиссии существует налаженная система мониторинга эффективности проектов, но данные отчеты не опубликованы. В целях обеспечения большей прозрачности на сайте Еврокомиссии необходимо создать доступную для ознакомления базу данных таких документов. Мы также считаем важным административно отделить мониторинг от исполнения проектов. Это будет способствовать повышению объективности отчетов. Европейскому Парламенту стоит более критически подходить к своим надзорным функциям по отношению к работе Комиссии в Центральной Азии. В частности, мы рекомендуем парламенту запросить у Комиссии более подробные отчеты, нежели те, которые находятся сейчас в широком доступе.

17. Следует облегчить процедуры финансирования гражданского сообщества в Центральной Азии, особенно в части

финансирования небольших проектов. Облегчит работу миссий в регионе расширение штата представительств и более активное привлечение в качестве подрядчиков тех крупных НПО, которые широко представлены в Центральной Азии. Такие требования как совместное финансирование и ограничения на приобретение определенных товаров и оборудования должны быть сняты. Для мини-проектов гражданского сектора необходимо создать максимально упрощенные процедуры финансирования через Механизм европейского инструмента демократии и прав человека, к примеру, возможно применение модели программы «БИСТРО», работавшей в свое время в миссии Еврокомиссии в России и на Украине.

1. ВВЕДЕНИЕ: ОБОСНОВАНИЕ СТРАТЕГИИ ЕВРОСОЮЗА ПО ОТНОШЕНИЮ К ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Центральная Азия охватывает огромную территорию, на которой проживает 61 миллион человек. Территория Казахстана, самой крупной страны в регионе, составляет одну треть пути от Берлина и Пекина. Несмотря на территориальную и культурно-историческую общность стран региона, распределение экономических ресурсов между ними крайне неравномерно. Богатые природным газом и нефтью Казахстан и Туркменистан сильно контрастируют с обедневшими горными республиками - Киргизией и Таджикистаном, а Узбекистан занимает в этом регионе промежуточное положение. Политические системы во всех пяти странах Центральной Азии представляют собой консолидированные авторитарные режимы с варьирующим уровнем гражданских свобод в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане.

В 2007 году Европейский Союз усовершенствовал свою политику в отношении стран Центральной Азии, политическую «стратегию». Несмотря на то, что этим термином, порой, злоупотребляют, в мониторинге данной инициативы мы используем этот термин в его номинальном значении: под «стратегией» понимается инициатива широкой и существенной значимости, подкрепленная соответствующими инструментами и действиями.

В качестве своих «стратегических интересов» в регионе ЕС выделил «стабильность и безопасность», которые далее конкретизируются как, «мирная, демократичная и экономически процветающая Центральная Азия». Затем прилагается

исчерпывающий список инструментов деятельности.¹ Проблема в данном случае заключается в том, что стратегические интересы обозначены достаточно широко, поэтому теряется фокус; а так называемые инструменты деятельности представляют собой разнообразный и обширный набор нормативных целей и технических инструментов. При таком раскладе сложно определить, где действия будут эффективными и на самом деле стратегическими, а где второстепенными и символическими. Кроме того, по истечении двух лет внедрения стратегии до сих пор не ясно, какой из нескольких инициированных ЕС политических диалогов станет эффективным.

Несмотря на это, мы считаем, что существуют веские доводы в пользу стратегического подхода к Центральной Азии, которые мы выстроили вокруг трех основных предложений.

Во-первых, ЕС обеспокоен уровнем безопасности в Центральной Азии: безопасность поставки энергоресурсов посредством диверсификации поставщиков и связи с Афганистаном (снабжение сил коалиции, угроза политических побочных эффектов, наркотрафик). Все эти вопросы безопасности должным образом отмечены в стратегии ЕС. Однако ЕС не обладает потенциалом для осуществления жесткой политики безопасности и потому основывает свою внешнюю политику на содействии развитию нормативного мирового порядка с особым акцентом на права человека, международное право, региональное сотрудничество и международные учреждения. В отличие от популярного среди исследователей мнения, мы не склонны видеть здесь конфликт интересов и ценностей, но при условии, что законные интересы преследуются с учетом твердых принципов. Тем не менее, в этом контексте Центральная Азия является сложным партнером, так как в вопросах управления далека от этих принципов. Это ставит ЕС перед выбором: либо в виде исключения перешагнуть через свои принципы, либо приложить усилия для применения принципиального и

¹ Двустороннее и региональное сотрудничество; права человека, верховенство закона, эффективное управление и демократизация; молодежь и образование; содействие экономическому развитию через торговлю и инвестиции; укрепление энергетических и транспортных связей; устойчивое развитие окружающей среды и водные ресурсы; борьба против общих угроз; межкультурный диалог.

соответствующего реалиям подхода в данной сложной политической среде. Стратегия ЕС придерживается именно второго подхода, который, однако, нуждается в пояснении. Данный доклад стремится прояснить и укрепить вышеупомянутый подход. Для поддержания доверия к ЕС как актера мирового уровня, работающего в поддержку нормативного мирового порядка, ему необходимо эффективно осуществлять поставленные задачи. Вопрос принципов более подробно рассматривается в конце данного доклада.

Во-вторых, Казахстан заслуживает особого внимания как ведущая страна в регионе, которая решила ответить на стратегию ЕС собственной стратегией «Путь в Европу». Принимая во внимание председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, это европейское направление как часть много-векторной внешней политики Астаны представляет собой благоприятную возможность для политического и экономического сближения с Европой, в том числе для углубления отношений с Советом Европы. Уже были объявлены стратегические направления, и ЕС согласился работать над заключением нового партнерского соглашения с Казахстаном. Это развитие приветствуется, но с оговоркой, что оно должно происходить на фоне четких поэтапных действий со стороны Казахстана, необходимых для достижения реальных перемен в политической ситуации. В случае успеха это послужит стратегически важным примером для всего центральноазиатского региона. В частности, это может стать толчком для сближения ЕС и Узбекистана.

В-третьих, по нашему мнению, стратегия ЕС должна больше учитывать широкий региональный контекст, который в обязательном порядке включает соседей центральноазиатского региона: Восточную Европу, Россию, Китай, Южную Азию. Это касается вопросов на уровне трансконтинентальной евразийской карты, и ставит вопрос о том, как следует управлять растущей глобальной мультиполярностью. Сейчас стратегия ЕС определяет Центральную Азию как региональное расширение политики соседства, и продвигает идею внутрирегионального сотрудничества между пятью республиками. Такое сотрудничество, безусловно, необходимо, однако нельзя забывать о широких просторах Евразии. В сущности, Центральная Азия является единственным местом в мире, к которому проявляют интерес все основные державы планеты: Россия с севера, Китай с востока, Южная Азия с юга и Европа с запада, а также, разумеется, политическое присутствие Соединенных Штатов. Мы призываем ЕС в

рамках его глобальной внешней стратегии использовать возможности для продвижения сотрудничества Центральной Азии с основными внешнеполитическими игроками, данный доклад определяет несколько областей для предлагаемого сотрудничества.

2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ ЛАНДШАФТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

2.1 Политические системы и гражданское общество

С провозглашением независимости страны Центральной Азии заявили о своем намерении создать демократическую политическую систему на основе западной модели и обещали осуществлять более или менее поэтапный переход на рыночные механизмы в экономике. Новые конституции этих стран, составленные в 1992-1993 гг., опираются на западно-европейскую модель; они декларируют защиту прав человека, личные свободы и закладывают основы демократической системы в рамках суверенной республики, единой и неделимой. Несмотря на эти обязательства, все страны Центральной Азии двужутся в направлении прогрессирующей концентрации власти в руках президента. Полномочия премьер-министра были отодвинуты на задний план, а ключевые фигуры в правительстве (министры внутренних дел, обороны, финансов, иностранных дел, и т.д.) напрямую назначаются президентом. Проявилась и политическая преемственность советских времен: все первые главы государств являлись бывшими Первыми Секретарями коммунистических партий соответствующих республик, за исключением Аскара Акаева в Кыргызстане (бывший ученый).

В первую половину 90-х годов политическое развитие этих стран пошло по разным путям. Туркменистан отказался внедрять многопартийную систему. В декабре 1991 года в Узбекистане прошли относительно свободные президентские выборы, однако, в 1993 году обеспокоенный влиянием своего оппонента Мухаммада Салиха, президент Ислам Каримов ужесточил режим: многопартийность стала не более чем фасадом, на деле большинство кандидатов в день выборов призывали электорат голосовать за действующего президента. Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан установили более

либеральные политические режимы. Но уже в 1992 году Таджикистан был охвачен гражданской войной, которая унесла тысячи жизней послужила уроком для остальных стран региона: слабая президентская власть представляет угрозу стабильности и безопасности. До 1995 года, Казахстан и Кыргызстан оставались самыми либеральными: президентам было сложно контролировать порой мятежные парламенты, а оппозиционные партии могли относительно свободно высказываться в прессе.²

В конце 90-х годов все центральноазиатские режимы ограничили политические свободы. Конфликты между русскими и казахами на севере Казахстана, гражданская война в Таджикистане, война в Афганистане, требования националистических партий, угроза исламизма - все эти явления использовались главами государств в качестве оправдания для проведения авторитарной политики. Ими было заявлено о невозможности импортировать западную модель политической системы в общество, которое, как утверждалось, не готово к демократии. Каждый из президентов провозгласил свой путь развития. Оппозиция в Казахстане и в меньшей степени в Кыргызстане подавлялась; уровень контроля над средствами массовой информации возрос; избирательные процессы проходят с многочисленными нарушениями; контроль над законодательной и юридической властью ужесточен; а главы государств постоянно переизбираются на посты «волей народа». Вследствие этого, выборы очень редко позволяют обеспечить репрезентативность политическим партиям.³ Иностранные наблюдатели, в особенности Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), осудили противоправную практику, которая препятствует оппозиционным кандидатам выдвигать свою кандидатуру. ОБСЕ отказалась наблюдать за несколькими выборами в Узбекистане и ни разу не прислала свою миссию на выборы в Туркменистане. Доклады ОБСЕ по выборам в трех остальных странах были очень критичны.

² См. M. Brill Olcott, *Central Asia Second Chance*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

³ См. M. Laruelle & S. Peyrouse, *Asie centrale, la dérive autoritaire*, Paris: CERI-Autrement, 2006.

В 2000-х годах пришла пора новых политических ограничений во всем регионе. Обеспокоенные распространением «цветных революций» президенты последовали российскому примеру и стали подавлять общественные свободы, в частности, работу НПО. Затем Андижанская трагедия в мае 2005 года продемонстрировала угрозу народных волнений (см. Раздел 4.2.1.). На настоящий момент в Узбекистане существует полная неопределенность относительно преемника Ислама Каримова, а в Туркменистане многопартийность хотя и гарантирована конституцией, остается де-факто запрещенной. Таджикистан, который после мирных соглашений 1997 года сохранил ряд демократических элементов, в том числе, официально признанную исламскую партию (единственный прецедент в Центральной Азии), сейчас движется по узбекскому пути. Однако растущий авторитаризм в стране вызывает недовольство среди бывших командующих и исламистских лидеров. В Казахстане режим в целом сопоставим с «путинской» моделью. Экономический успех страны гарантирует Нурсултану Назарбаеву широкую поддержку со стороны населения, которое, в отсутствие политической и экономической альтернативы настоящему лидеру, принимает авторитаризм в обмен на повышение уровня жизни. В Кыргызстане так называемая "тюльпановая революция", в ходе которой был смещен президент Акаев, не вылилась в демократическое развитие, а лишь еще раз доказала наличие продолжающейся межклановой борьбы за власть. Президент Курманбек Бакиев успешно консолидировал "вертикаль власти" по образу и подобию казахстанской и российской моделей.

Общая картина политических режимов представлена в Таблице 1, где приведены данные о странах региона, а также для сравнения представлены показатели трех европейских стран. Относительный либерализм наблюдается в Казахстане и Кыргызстане. В этих странах показатели схожи с российскими. Видно, что Болгария и Украина находятся в другой категории, за исключением показателей Украины по коррупции, очень близких к результатам в Центральной Азии.

Таблица 1. Рейтинг по демократии, 2009

	Избир-ый процесс	Гражд-е общ-во	Свобода СМИ	Центр. Правит-во	Местн. прав-во	Независим-ость судебной власти	Коррупция	В целом
Казахстан	6.75	5.50	6.50	6.75	6.25	6.00	6.32	6.32

Кыргызстан	6.00	4.75	6.25	6.50	6.50	6.00	6.25	6.04
Таджикистан	6.50	5.75	6.00	6.25	6.00	6.25	6.25	6.14
Туркменистан	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.75	6.93
Узбекистан	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.50	6.89
Россия	6.75	5.75	6.25	6.50	5.75	5.50	6.25	6.11
Украина	3.50	2.75	3.50	5.00	5.25	5.00	5.75	4.39
Болгария	1.75	2.50	3.75	3.25	3.00	3.00	4.00	3.04

Примечание: 1 означает высшую степень свободы, а 7 – низшую.

Источник: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>

Во всех центральноазиатских государствах судебные органы официально независимы от исполнительной власти, но в действительности подчиняются ей. Судебные процессы остаются закрытыми.⁴ Смертная казнь была отменена или приостановлена мораторием в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане в конце 90-х годов, а в Узбекистане в 2008 г. Однако эти решения необязательно являются необратимыми, например, осенью 2009 г. в Кыргызстане проходили оживленные дебаты о возможном возвращении к смертной казни.⁵ В Туркменистане, где смертная казнь была официально отменена в 1999 году, международное сообщество остается бдительным из-за регулярного исчезновения политических оппонентов. Как правило, большинство обвиняемых не выбирают своих адвокатов, которые, в свою очередь, лишь изредка встречаются со своими клиентами. В Туркменистане и Узбекистане политические режимы допускают попытки задержанных и отправляют правозащитников в психиатрические больницы.

Как и в советские времена, официально признанная свобода выражения протеста в действительности крайне ограничена во всем регионе, за исключением Кыргызстана. В Узбекистане политические

⁴ См. доклады Международной Амнистии по этому вопросу здесь www.amnesty.org.

⁵ См. E. Marat, "Death Penalty Receives Widespread Political Support in Kyrgyzstan", *Eurasia Daily Monitor*, т. 6, No. 210, 13 ноябрь 2009.

собрания запрещены, а их организаторов заключают в тюрьмы. В Казахстане власти имеют право подавлять марши и общественные собрания, которые «нарушают общественный порядок», запрещены также забастовки в учреждениях, которые работают круглосуточно, и в организациях ряда перечисленных государством «стратегически» важных секторов. В Узбекистане и Туркменистане право на забастовку фактически не существует. Профсоюзов либо нет, либо они, как в советские времена, выступают в качестве инструмента государственной пропаганды.

СМИ быстро стали главной мишенью политической власти, и на них оказывается сильное давление. Административные нарушения (отсутствие регистрации, ошибки в финансовых отчетах или даже распространение наркотиков и т.д.) используются как основной инструмент регулирования средств массовой информации, так как они позволяют властям снять с себя обвинения в цензуре или преступлениях против свободы мысли. В Узбекистане типографии являются исключительной собственностью государства. В Таджикистане оппозиционные партии были вынуждены печатать свои газеты в Кыргызстане. В Казахстане и Кыргызстане средства массовой информации были приватизированы крупными частными холдингами, приближенными к власти. Трудности, с которыми сталкивается политическая оппозиция в вопросах обладания собственной газетой или телеканалом, вынуждают их использовать новые средства коммуникации, такие как Интернет. Хотя доступ к Интернету остается свободным в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане (для городского населения и среднего класса, сельскую местность Интернет еще не затронул), его использование крайне ограничено в Узбекистане и Туркменистане. Кроме того, во всей Центральной Азии политические режимы блокируют доступ к сайтам с диссидентским содержанием и фильтруют доступную информацию внутри страны.⁶

Неправительственные организации (НПО), процветавшие в начале 1990-х годов, также подверглись давлению из-за ужесточения политических режимов в регионе. Получение внешнего финансирования, практически невозможное в Туркменистане, и

⁶ См. «Репортеры без границ», www.rsf.org.

сложное в Узбекистане, становится постепенно проблематичным и в Казахстане и Таджикистане. Жесткие местные правила получения внешней финансовой поддержки усложняют работу и тем организациям, которым удалось получить зарубежные гранты, так как административное и юридическое давление на них только растет. В Кыргызстане НПО работают в более благоприятном климате, однако ситуация ухудшается и там. Основные виды деятельности, которые по-прежнему допускаются, носят общественный характер, как, например, защита женщин, надзор за детьми-инвалидами, борьба с алкоголизмом и т.д. Стремление взять под контроль этот сектор приняло форму так называемых УПНПО (управляемые государством неправительственные организации), которые управляются государством и служат демократическим фасадом.

Наконец, главы центральноазиатских государств используют угрозу исламизма в качестве оправдания для проведения авторитарной политики. Религиозные свободы различаются в пяти республиках. Исламские партии запрещены во всех странах, за исключением Таджикистана. Православная церковь пользуется большей свободой и юридически признана во всем регионе в качестве национальной религии русского меньшинства. В Туркменистане и Узбекистане над исламом установлен строгий контроль, мусульманский и христианский прозелитизм в равной степени запрещены, аресту подвергаются те, кто обращается в протестантизм, запрещено распространение Библии. В Узбекистане не редкость массовые произвольные аресты.⁷ Согласно оценкам ассоциаций по защите прав человека, на сегодняшний день в стране насчитывается около 6000 политических заключенных, большинство из которых обвиняются в «ваххабизме». В Таджикистане, ранее более либеральной стране, ситуация усложняется, движения новообращенных преследуются, а женщинам запрещается посещать мечети. В Казахстане и Кыргызстане мусульмане и христиане пользуются большей свободой, за исключением некоторых протестантских движений, которые считаются сектами. Широко применяется законодательство, направленное против

⁷ См. S. Peyrouse, "Islam in Central Asia: National specificities and Post-Soviet Globalization", *Religion, State and Society*, т. 35, No. 3, 2007, стр. 245-260.

распространения неконтролируемого ислама, а группы, которые отказываются от попечительства Комитета по делам религии, подвергаются жестким административным санкциям.⁸

2.2 Экономические и социальные условия

В первой половине 90-х годов пять центральноазиатских республик выбрали разные пути экономического развития. Кыргызстан и Казахстан последовали за российской моделью «шоковой терапии» и быстро приватизировали малые и средние предприятия, а также большие компании, использовав ваучерную систему, разработанную в России. Стремительный экономический переход повлек за собой резкое ухудшение уровня жизни населения: в Казахстане доля населения за чертой бедности возросла с 5 % в 1991 году до 50 % в 1993-1994-х годах. Уровень бедности в Кыргызстане и Таджикистане, высокий и в советское время, значительно вырос, особенно в сельских районах. Правительство Узбекистана и Туркменистана, не склонное к реформам, пропагандировало поэтапный путь перехода на рыночную экономику сначала малого, затем среднего бизнеса.⁹ Большие предприятия остаются в собственности государства, что позволяет центральной власти контролировать доступ к сырьевым ресурсам.¹⁰

Нынешняя ситуация свидетельствует о существовании в ЦА ряда подходов к экономическому развитию. Экономика Узбекистана основывается на принципе двойной оси: на постепенном уходе от плановой экономики с одной стороны и усилении зерновой и углеводородной независимости с другой. Выгодная в 1990-х годах эта стратегия в настоящее время заводит экономику в тупик в силу растущей изоляции страны. Туркменистан представляет собой уникальный случай, поскольку здесь практически не проводилось никакой политики либерализации: была приватизирована только мелкая уличная торговля, а крупные заводы, несмотря на свою неэффективность, по-прежнему находятся на дотации государства.

⁸ См. доклады на www.forum18.org.

⁹ См. D. Kandiyoti, "Post-Soviet institutional design and the paradoxes of the 'Uzbek path'", *Central Asian Survey*, No. 1, 2007, стр. 31-48.

¹⁰ См. R. Pomfret, *The Central Asian Economies since Independence*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

Таджикистан приступил к осуществлению структурных реформ только после заключения мирных соглашений в 1997 году: в самой бедной еще в Советском Союзе стране начался процесс приватизации государственных предприятий и распределения земель фермерским хозяйствам. В Казахстане, где экономика была в значительной степени приватизирована уже в начале 90-х гг., крупные монополии (электроэнергия, железные дороги, углеводороды, и т. д.) остались в собственности государства, а с 2000-х годов власти пытаются вновь взять под контроль наиболее прибыльные отрасли, включая металлургию и банковское дело. Кыргызстан заметнее всех остальных стран региона стремится к рыночной экономике, что подтверждается вступлением страны в ВТО в 1998 году.¹¹

В 1990-е годы, на ранних стадиях переходного периода, наблюдался резкий спад производства и углубление социальных проблем. Тем не менее, в период с 2000 года по 2008-2009 годы во всех странах региона наблюдался довольно устойчивый и высокий темп роста ВВП (см. Таблицу 2). В среднем, рост ВВП по всему региону с 2000 по 2008 годы варьировался между 8 и 10%. В Казахстане высокие темпы роста, во многом благодаря нефтяной промышленности, позволили вполнину сократить долю людей, живущих за чертой бедности, т.е. до показателя 15%. Казахстан - вторая самая богатая страна на постсоветском пространстве: в 2008 году ВВП страны на душу населения оценивалось в 11 500 долларов. Таким образом, Казахстан слегка отстает от России (около 16 000 долларов), но при этом намного опережает остальные центральноазиатские страны. ВВП Казахстана составляет 70% совокупного ВВП пяти республик. Появление среднего класса, основного бенефициара быстрого экономического развития, значительно поддерживает долгосрочную стабильность в Казахстане. Это особенно касается казахстанских государственных чиновников, которые переехали из Алматы в новую столицу – Астану. И хотя в обоих городах сформировалась буржуазия со связями в таких отраслях, как нефтяная и газовая промышленность, строительство и сфера услуг, переход на рыночную экономику в меньшей степени затронул жителей отдаленных городов и сельской

¹¹ См. G. Gleason, *Markets and Politics in Central Asia. Structural Reform and Political Change*, London: Routledge, 2003.

местности.¹² В Туркменистане, в силу увеличения добычи газа, наблюдался самый высокий темп роста, который в разные года достигал 10-20 %. Но здесь распределение богатства в большей степени было сосредоточено в столице и потрачено на ее крупные строительные комплексы. Тем не менее, в странах с ограниченными природными запасами - Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане - наблюдался устойчивый экономический рост в 2000-х годах. Кыргызстан и Таджикистан сильно пострадали от нынешнего экономического кризиса, экономика Узбекистана справилась с кризисом гораздо лучше.

Таблица 1. Рост национального ВВП в Центральной Азии, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Казахстан	9.8	13.5	9.8	9.3	9.6	9.7	10.7	8.9	3.2	-1.3
Кыргызстан	5.4	5.3	0.0	7.0	7.0	-0.2	3.1	8.2	7.6	1.5
Таджикистан	8.3	10.2	9.1	10.2	10.6	6.7	7.0	7.8	7.9	2.0
Туркменистан	18.6	20.4	15.8	17.1	14.7	13.0	11.4	11.6	10.5	6.0
Узбекистан	3.8	4.1	4.0	4.2	7.7	7.0	7.3	9.5	9.0	7.0
<i>В среднем¹</i>	<i>8.4</i>	<i>10.8</i>	<i>8.6</i>	<i>8.9</i>	<i>9.8</i>	<i>9.1</i>	<i>9.8</i>	<i>9.2</i>	<i>5.0</i>	<i>0.8</i>

Источник: ЕБРР. Данные за 2009 г. представляют собой прогнозы и приблизительные оценки.

Тем не менее, переход к рыночной экономике привел к обеднению сельских районов и населения, занятого в сельском хозяйстве. Проблема нехватки земли остается актуальной в связи с высоким уровнем рождаемости, особенно, в сельской местности, где проживает более половины населения четырех южных республик.¹³ Кроме того, в Туркменистане и Узбекистане в связи с ростом безработицы в городах наблюдается тенденция оттока населения из городов. Многие люди решили вернуться в сельскую местность и завести свое хозяйство на индивидуальных участках земли. Вследствие проблемы нехватки земли сельские районы страдают от высокого уровня безработицы и перенаселения. Наиболее острая ситуация

¹² См. J. C.K. Daly, "Kazakhstan's Emerging Middle Class", *Silk Road Papers*, Вашингтон: Институт Центральная Азия и Кавказ, март 2008.

¹³ Согласно данным 2003 года, 65% в Кыргызстане, 72% в Таджикистане, 55% в Туркменистане, 58% в Узбекистане, и 44% в Казахстане.

сложилась в Ферганской долине, где проживает более 10 миллионов людей, что составляет около 20% всего населения Центральной Азии.

Таблица 2. Экономические структуры Центральной Азии в 2008 году*

	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан	Таджикистан	Туркменистан
Население	15.4 млн.	5.4 млн.	27.6 млн.	7.3 млн.	4.9 млн.
ВВП	\$176 млрд.	\$11.41 млрд.	\$71.63 млрд.	\$15.4 млрд.	\$29.65 млрд.
ВВП на душу населения	\$11,500	\$2,100	\$2,600	\$2,100	\$6,100
ВВП по отраслям	С/х: 5.8% Индустр.39.4% Услуги: 54.7%	С/х: 32.4% Индустр.18.6% Услуги: 49%	С/х: 28.2% Индустр.33.9% Услуги: 37.9%	С/х: 23% Индустр. 29.4% Услуги: 47.6%	С/х: 10.7% Индустр. 38.8% Услуги: 50.4%
Занятая рабочая сила	С/х: 31.5% Индустр.18.4% Услуги 50%	С/х: 48% Индустр. 12.5% Услуги 39.5%	С/х: 44% Индустр.20% Услуги 36%	С/х: 67.2% Индустр. 7.5% Услуги 25.3%	С/х: 48.2% Индустр.14% Услуги 37.8%
Доля населения за чертой бедности	13,8%	40%	33%	60%	30%
Доходы бюджета	\$29.64 млрд.	\$1.17 млрд.	\$8.005 млрд.	\$1.28 млрд.	\$1.393 млрд.
Индекс развития человеческого Потенциала (ИРЧП) **	71	122	119	124	108

* Таблица составлена на основе экономических данных международного справочника ЦРУ (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

** <http://hdr.undp.org/en/countries/alphabetical2008/>. Здесь представлены 179 государств согласно продолжительности жизни населения, грамотности и т.д. Данные количественные показатели представляют страны Центральной Азии в хорошем свете, поскольку они основаны на официальных данных, согласно которым грамотность населения составляет 98%. Однако, реальное положение менее позитивное.

Стоя перед выбором между хлопком и продовольственной самообеспеченностью, все страны региона проявляют нерешительность в проведении земельных реформ. Им приходится бороться со множеством других структурных проблем, в том числе, с высоким уровнем коррупции в сельскохозяйственных и административных органах, непрозрачностью процесса принятия решений в вопросах экспорта продукции, детским трудом и серьезными экологическими проблемами, связанными с чрезмерным использованием почвы.¹⁴ Кыргызстан и Таджикистан числятся в списке беднейших стран мира.¹⁵ Это обстоятельство способствует укреплению традиционных местных форм хозяйства: уход в семью, самообеспечение посредством мелкого земельного хозяйства и частичная демонетаризация экономики. Единственным источником наличных денег для населения служит продажа продуктов на базаре, а остальная экономическая деятельность основывается на бартерной системе и продовольственной самообеспеченности.

В результате этого социальная структура подверглась глубоким изменениям, и каждая социальная группа была вынуждена приспособливаться к своим обстоятельствам. Например, представители национальных меньшинств, не имеющие доступа к государственной службе, зарезервированной исключительно для титульного населения, сосредоточили свою деятельность на частном секторе. Русские¹⁶ считаются доминирующим меньшинством, занятым в малых предприятиях сферы услуг, техническом обслуживании (сантехники, электрики и т.д.), в качестве обслуживающего персонала в ресторанах и бутиках или в частных службах безопасности, в то время как корейцы, как и в советский период, занимаются продажей плодоовощной продукции. Среди

¹⁴ См. С. Пейруз, Парадоксы сельского хозяйства в Центральной Азии, рабочий доклад EUCAM, No. 6, 2009.

¹⁵ Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии, Вашингтон: ПРООН, 2005.

¹⁶ См. S. Peyrouse, *The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics, and Language*, Kennan Occasional Papers, Washington, D.C.: Kennan Institute, No. 297, 2008.

титульного населения за последние годы сформировались несколько социальных групп, привязанных к конкретным категориям ресурсов.

Первая группа, непосредственный преемник советской системы, объединяет служащих государственных структур. Жизненный уровень у этой группы остается несоизмеримым. Вне зависимости от должности, все получают зарплату из государственного бюджета. Группа включает в себя учителей и врачей. Бюрократическая машина устроена таким образом, что общественные функции неразрывно связаны с политической властью и покровительственными отношениями. Все люди, занимающие высокие посты, в большей или меньшей степени связаны с властью и относятся к тем или иным региональным кланам или к сообществам, предоставляющим им защиту. Большинство представителей политической элиты уже занимали важные посты при советской власти, им на смену приходят их дети, получающих образование в учреждениях по обучению кадров для аппарата президента, или структурах, схожих с бывшими партийными школами. Независимо от того, имел ли место процесс приватизации крупных национальных предприятий, местная номенклатура продолжает сохранять контроль над сырьевыми ресурсами.

Вторая социальная группа, которая сформировалась в последние два десятилетия, включает бизнесменов и торговцев. Торговля является одним из основных источников дохода в Центральной Азии, возрождая при этом историческую роль региона в качестве торгового пересечения между Западом и Востоком. Однако и этот частный сектор трудно отделить от гос. аппарата. Сегодня социальные и политические связи переплетены и взаимосвязаны в гораздо большей степени, чем в 1970-х и 1980-х годах. Если углеводородное сырье, металлы и хлопок находятся в руках государственных структур, то другие секторы, в частности, наркоторговля, являются предметом борьбы за влияние между криминальными кругами, которые проводят незаконные операции, и госструктурами, в частности, таможенными службами. Кроме того, даже в менее криминальных структурах крупные бизнесмены, в частности, владельцы базаров, инвестировали большие денежные суммы в политические процессы,

чтобы обеспечить себе политическую неприкосновенность¹⁷. Это взаимодействие носит двухсторонний характер, так как лица, занимающие ключевые государственные должности, в том числе в секторе безопасности (вооруженные силы, милиция, спецслужбы, войска МВД, пограничники, и т.д.), сами тесно сотрудничают с коммерческими структурами.

И, наконец, последняя группа - сельское население - имеет только один источник дохода, заключающийся в их рабочей силе. По всей Центральной Азии наблюдается устойчивая миграционная тенденция, по меньшей мере три миллиона таджиков, узбеков и киргизов работает за пределами своей страны на постоянной или сезонной основе. Миграционные потоки, в основном, направлены в Россию, и Казахстан, где можно найти много узбеков и киргизов, занятых в сельском хозяйстве и на строительных комплексах. В меньшей степени трудовые мигранты направляются в Южную Корею и Объединенные Арабские Эмираты. Массовая миграция влечет за собой глубокое преобразование общественного строя в регионе, в частности, в Таджикистане и Кыргызстане, где, в зависимости от района, по имеющимся сведениям, мигранты составляют от 25 до 45 % работоспособного мужского населения.¹⁸ В 2008-2009 годы трудовые мигранты сильно пострадали от мирового экономического кризиса: некоторым пришлось вернуться назад домой в тяжелые жизненные условия, и денежные переводы мигрантов существенно сократились.

2.3 Внешняя торговля и инвестиционные структуры

Экономика стран Центральной Азии сравнительно неинтегрирована в мировой рынок, но при этом не является закрытой экономикой. Первостепенную роль в торговой стратегии стран играют природные

¹⁷ См. А. Kapatadze, "Organized crime before and after the Tulip Revolution: the changing dynamics of upperworld-underworld networks", *Central Asian Survey*, Nos. 3-4, 2008, стр. 279-299.

¹⁸ См. М. Laruelle, "Central Asian Labor Migrants in Russia: The 'Diasporization' of the Central Asian States?", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 5, No. 3, 2007, стр. 101-119; Е. Marat, "Labor Migrations in Central Asia. Implications of the Global Economic Crisis", *Silk Road Paper*, Вашингтон: Институт Центральная Азия и Кавказ, май 2009.

ресурсы . «Черное золото» Каспийского моря занимает центральное положение, в частности, в Казахстане, а в Туркменистане и Узбекистане то же значение имеет «голубое золото» (запасы газа).¹⁹ Казахстан владеет вторыми по величине запасами урана в мире, а в 2009 году страна стала ведущим мировым производителем урана. Наконец, страны Центральной Азии богаты залежами драгоценных металлов (золото, серебро, алюминий, медь, цинк, свинец) и редких минералов (например, вольфрам и молибден). Эти запасы являются практически единственным ресурсом в Кыргызстане и Таджикистане помимо воды.

Таблица 4. Процент соотношения экспорта к ВВП и экспортируемая продукция

	Экспорт/ВВП %	Продукт
Казахстан	49	Нефть, минералы, железо и сталь
Кыргызстан	45	Золото и хлопок
Узбекистан	40	Золото, природный газ и хлопок
Таджикистан	21	Алюминий и хлопок
Туркменистан	63	Природный газ и хлопок

Источник: Показатели развития Всемирного Банка (www.worldbank.org).

Экономика Казахстана сильно зависит от нефтяной промышленности, которая составляет более 20% дохода и 58% экспорта страны. В Туркменистане экономика опирается на добычу природного газа, на долю которого приходится 60 процентов экспорта, тогда как 25 процентов государственных доходов составляет хлопок. Узбекская экономика зависит от хлопка и добычи золота, которые составляют 17 и 25% экспорта соответственно. Основным источником доходов в твердой валюте в Кыргызстане является золотодобывающее предприятие «Кумтор», которое отвечает за 40 процентов экспорта страны и 13% ВВП республики. В Таджикистане алюминиевый комбинат «Турсунзаде» поставляет продукцию,

¹⁹ По вопросам углеводородов, см. М. Денисон, *ЕС и Центральная Азия: Выгодное энергетическое сотрудничество*, Рабочий доклад EUCAM, No. 2, 2009, и Н. Кассенова, *Казахстан и Южно-Кавказский коридор после грузино-российской войны*, EUCAM Брифинг, No. 3, 2009.

составляющую более 60% экспорта. Развитие региона, таким образом, сильно зависит от повышения и понижения мировых цен на нефть, газ, металлы и хлопок. Происходящее в странах Центральной Азии мало отличается от ситуации в других экономических системах, основанных на доходах от добывающего сектора: усиление социального неравенства и отсутствие правовых и институциональных условий для обеспечения принятия экономических решений в общественных интересах.²⁰

Экономический кризис 2008-го года сильно отразился на экономической, политической и геополитической сферах. Банковский сектор и сектор недвижимости в Казахстане, самой глобализированной экономике региона, были на грани развала.²¹ В остальных странах, которые в меньшей степени подвержены глобальным изменениям, последствия кризиса проявились в росте цен на предметы первой необходимости, а также в снижении заработной платы и денежных переводов мигрантов. Мировой финансовый кризис значительно ослабил и без того нестабильные экономики региона, тем самым усугубив авторитарную политику и уровень общего народного недовольства. Многие центральноазиатские мигранты, работавшие в России и Казахстане, вернулись домой без заработка, на который они сильно надеялись.

Таблица 5. Уровень экспорта стран Центральной Азии (2007 г.)

	Экспорт	Товары
Казахстан	\$66.6 млрд.	Нефть и нефтяные продукты, металлы, химические продукты, машинное оборудование, зерно, шерсть, мясо, уголь
Кыргызстан	\$1.7 млрд.	хлопок, шерсть, мясо, табак, золото, ртуть, уран, природный газ, гидроэнергия, машинное оборудование, обувь

²⁰ См. R. Pomfret, *The Central Asian Economies since Independence*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

²¹ См. Р. Помфрет, *Центральная Азия и мировой экономический кризис*, EUCAM Брифинг, No. 7, 2009.

Узбекистан	\$9.9 млрд.	Хлопок, золото, энергосырье, металлы, текстильная продукция, продукты питания, машинное оборудование, автомобили
Таджикистан	\$1.4 млрд.	Алюминий, электричество, хлопок, фрукты, овощное масло, текстильная продукция
Туркменистан	\$9.9 млрд.	Природный газ, сырая нефть, нефтехимические продукты, текстильная продукция, хлопковое волокно

Источник: Экономические данные международного справочника ЦРУ (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

Таблица 6. Уровень импорта стран Центральной Азии (2007 г.)

	Импорт	Товары
Казахстан	\$37.5 млрд.	Машинное оборудование, металлические изделия, продукты питания
Кыргызстан	\$3.5 млрд.	Нефть и газ, машинное и техническое оборудование, химические продукты, продукты питания
Узбекистан	\$6.5 млрд.	Машинное и техническое оборудование продукты питания, химические продукты, железные и нежелезные металлы
Таджикистан	\$3.2 млрд.	Электричество, нефтеные продукты, оксид алюминия, машинное и техническое оборудование, продукты питания
Туркменистан	\$5.3 млрд.	машинное и техническое оборудование, химические продукты, продукты питания

Источник: Экономические данные международного справочника ЦРУ (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

Несмотря на богатство недр, страны региона по-прежнему стараются найти модель экономического развития, которая позволит им выйти из пауперизации пост-советского периода. Отсутствие эффективной транспортной инфраструктуры в Центральной Азии приводит к непомерным транспортным расходам. Сельское хозяйство оказалось в очень сложном положении, так как страны-производители хлопка (в основном, Узбекистан и Туркменистан) увеличивают производство хлопчатника, несмотря на вред, причиняемый окружающей среде и продовольственной безопасности населения, и отказываются инвестировать в зерновое и плодоовощное

производство.²² Недостаточное сотрудничество в вопросе распределения водных ресурсов блокирует развитие гидро-энергетического потенциала региона. Продолжается де-индустриализация, за исключением Казахстана, все центрально-азиатские страны испытывают недостаток в инвестициях в сферах инновационных технологий и услуг.

В целом, для республик Центральной Азии представляется трудным открытие их экономик. Главными экономическими партнерами стран региона являются соседи: Россия и Китай. Баланс между этими двумя державами в настоящее время меняется в пользу Китая, чья экспоненциально растущая торговля со странами Центральной Азии скоро превысит торговлю с Россией и уже превышает ее по показателям в нескольких секторах в Кыргызстане и Казахстане.²³ Присутствие других стран на центральноазиатском рынке, зачастую, обусловлено узкоспециализированными нишами производства: Южная Корея и Бангладеш в Узбекистане занимаются совместным производством автомобилей Daewoo и закупкой хлопка-сырца; Объединенные Арабские Эмираты и Швейцария занимаются продажей золота в Кыргызстане; присутствие Украины в Туркменистане стало возможным в силу газовых соглашений между двумя странами; Турции и Ирану удалось установить широкое присутствие в регионе, но оно остается незначительным в сравнении со значением Китая и России.

В свою очередь ЕС является основным торговым партнером Центральной Азии. Он является основным экономическим партнером Казахстана, опередив по общему объему торговли Россию и Китай. ЕС занимает второе место в торговле с Туркменистаном и Узбекистаном, третье место - с Таджикистаном и четвертое место - с Кыргызстаном. Германия больше всех остальных стран-членов ЕС задействована на

²² См. "The Curse Of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture", ICG, *Asia Report*, No. 93, 28 февраль 2005.

²³ См. M. Laruelle & S. Peyrouse, *China as a Neighbor. Central Asian Perspectives and Strategies*, Вашингтон: Институт Центральная Азия и Кавказ, Silk Road Monograph, апрель 2009.

территории всего региона, за ней следуют Италия, Великобритания, Нидерланды и Франция.²⁴

Таблица 7. Место России, Китая и ЕС в импорте, экспорте и общей торговле со странами Центральной Азии (2008 г.) (в миллионах евро)

	Импорт	Экспорт	Итого
Казахстан	Россия: 36% (1 ^e) Китай: 24,3% (2 ^e) ЕС: 21% (3 ^e)	ЕС: 45,9% (1 ^e) Китай: 14,3% (2 ^e) Россия: 12,3% (3 ^e)	ЕС: 34,4% (1 ^e) Россия: 23,4% (2 ^e) Китай: 18,9% (3 ^e)
Кыргызстан	Китай: 70,5% (1 ^e) Россия: 13,9% (2 ^e) EU: 4,1% (3 ^e)	Россия: 29,6% (1 ^e) Китай: 7,6% (5 ^e) ЕС: 2,5% (8 ^e)	Китай: 62,3% (1 ^e) Россия: 15,9% (2 ^e) ЕС: 3,9% (4 ^e)
Узбекистан	Россия: 27,6% (1 ^e) ЕС: 17,9% (2 ^e) Китай: 16,3% (3 ^e)	Россия: 25,3% (1 ^e) ЕС: 11% (2 ^e) Китай: 6,1% (6 ^e)	Россия: 26,7% (1 ^e) ЕС: 15,2% (2 ^e) Китай: 12,2% (3 ^e)
Таджикистан	Китай: 26% (1 ^e) Россия: 24,5% (2 ^e) ЕС: 6,4% (5 ^e)	ЕС: 24,7% (1 ^e) Россия: 15,7% (2 ^e) Китай: 1,7% (9 ^e)	Россия: 22,6% (1 ^e) Китай: 20,8% (2 ^e) ЕС: 10,3% (3 ^e)
Туркменистан	Россия: 16,6% (1 ^e) ЕС: 15,7% (2 ^e) Китай: 14,7% (3 ^e)	ЕС: 25,8% (2 ^e) Россия: 0,9% (11 ^e) Китай: 0,3% (16 ^e)	ЕС: 22,5% (2 ^e) Россия: 6,0% (5 ^e) Китай: 6% (7 ^e)

Источник: <http://ec.europa.eu/trade/trade-statistics/>, октябрь 2009.

2.4 Угрозы и проблемы безопасности

В Центральной Азии немного классических внешних угроз безопасности. Нет в регионе и нерешенных территориальных приграничных вопросов с соседними государствами, так как Китай в течении последних лет успешно согласовал общие границы с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Единственным предметом постоянных дискуссий остаются морские границы на Каспийском море, в частности, между Туркменистаном и Ираном, и между Туркменистаном и Азербайджаном. Казахстан, со своей стороны, договорился с Россией о распределении и общем

²⁴ См. С. Пейруз, *Деловые и торговые отношения между ЕС и Центральной Азией*, Рабочий доклад EUCAM, No. 1, 2009.

использовании морских ресурсов. Милитаризация Каспийского моря, в частности, развитие казахского военно-морского флота, предполагается не в качестве средства против классических вооруженных нападений, а как ответ на нетрадиционные угрозы, например потенциальные террористические нападения на нефтяные вышки и танкеры.²⁵

Наркотрафик вызывает серьезное беспокойство в регионе. В настоящее время Центральная Азия числится третьей в списке экспортных маршрутов для афганского опиума после Ирана и Пакистана. Гражданская война в Таджикистане (1992-1997 гг.) ускорила включение региона в качестве звена цепи наркотрафика, который использовался Исламской оппозицией в качестве источника финансирования. В 2008 году, по оценкам УНП ООН, территорию региона пересекли 121 тонна героина и 293 тонны опиума, при этом, реальное количество могло быть намного больше.²⁶ В то время, как основные производственные регионы находятся на юге Афганистана, быстрый рост уровня производства наблюдается также и в приграничных с бывшим Советским Союзом районах, в таких, как Бадахшан, Балх и Бадгис. До конца 1990-х годов роль Центральной Азии в мировом наркобизнесе ограничивалась предоставлением транзитного пространства. Эта ситуация постепенно изменилась, и на сегодняшний день на территории пяти республик имеет место производство, переработка и потребление наркотиков. Как и в племенных районах Пакистана, в Центральной Азии наблюдается бурное развитие перерабатывающих лабораторий, которые позволяют получение высокой прибыли уже в местных условиях, перед отправкой товара в Россию и Европу. Бурный рост торговли с Китаем играет важную роль в развитии этих лабораторий, так как химическая промышленность Китая является основным поставщиком химической продукции, необходимой для преобразования опия в героин, в частности, ангидрида уксусной кислоты. Таким образом,

²⁵ См. M. Laruelle и S. Peyrouse, "The Militarization of the Caspian Sea: 'Great Games' and 'Small Games' Over the Caspian Fleets", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, т. 7, No. 2, 2009, стр. 17-35.

²⁶ Рынок опиума/героина УНП ООН 2008 (http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR2008_Opium_heroin_market.pdf).

Центральная Азия находится на пересечении двух потоков: сырого опия из Афганистана и химических веществ из Китая, необходимых для его переработки.²⁷

Наркотрафик, проходящий через территорию Центральной Азии, как правило, направляется в Россию и Западную Европу, а также в КНР. В самом регионе наркотики тоже выращиваются. В Чуйской долине в Кыргызстане, по существующим сведениям, ежегодно выращивается около пяти миллионов тонн конопли, из которых вырабатывается около 600 тонн гашиша и более 2 000 тонн мака, из которых производится 30 тонн опиума в год. Одна треть наркотиков, пересекающих территорию региона, предназначены для внутреннего потребления порядка 500 000 наркоманов. В Казахстане быстро растет доля наркозависимого населения, особенно среди молодежи. В остальных республиках, в частности, в Таджикистане, местное население стало заложником наркоторговли. Население производит наркотики в сыром, наименее выгодном виде, и, зачастую, работает курьерами. Этой низко оплачиваемой и очень опасной деятельностью, как правило, занимаются женщины и дети. Торговля наркотиками вторглась в социальную структуру центральноазиатских стран, где задействованы самые уязвимые слои населения, которые не имеют других экономических альтернатив.

В большинстве стран Центральной Азии теневая экономика, особенно наркотрафик, приносит значительные доходы представителям правящих кругов. Правительству Узбекистана и Казахстана следует отдать должное за борьбу с наркомафией на своей территории. Между тем, Кыргызстан, Туркменистан и особенно Таджикистан можно рассматривать как квази наркогосударства. Ряд государственных представителей на всех административных уровнях, начиная с директора колхоза до районных властей и высокопоставленных государственных лиц, непосредственно вовлечены в торговлю с наркотиками. В результате этого коррумпировано все функционирование государства, в частности, сотрудников таможенных служб и полиции. Исламистские движения

²⁷ См. *Precursor Control on Central Asia's Borders with China*, Вена: Управление ООН по наркотикам и преступности региональный офис по Центральной Азии, без даты публикации.

тоже получают доход от наркоторговли. В 1999-2000 годах Исламское Движение Узбекистана привлекло к себе внимание из-за трафика большого количества опия-сырца в Таджикистан, на территории приграничные с Кыргызстаном.²⁸

Эти обстоятельства, где очевидные противники, политическое руководство и исламистские круги, получают значительные доходы от одних и тех же источников и рынков, связанных с наркотиками, крайне затрудняют задачу для международного сообщества по поиску эффективных мер по борьбе с наркоторговлей. Кроме того, важно подчеркнуть долготетнее соперничество между правоохранительными службами и армией. С одной стороны, традиционная армия, находящаяся под юрисдикцией министерства обороны, лояльна к государству и сравнительно нейтральна в политическом отношении. С другой стороны, спецподразделения министерства внутренних дел, министерства по чрезвычайным ситуациям, службы национальной безопасности (КНБ или СНБ, наследника КГБ), Пограничной службы, не говоря уже о президентской охране, очень приближены к кругам власти. Эти спецподразделения службы безопасности часто замешаны в прибыльных незаконных операциях. В таких условиях центральноазиатская система разведки представляется комплексной: соперничество между различными службами препятствует их нормальному функционированию, обмену информацией и проведению коллективных операций. Подразделения очень часто замешаны в сделках, против которых они призваны бороться.

Странам Центральной Азии также приходится сталкиваться с рядом нетрадиционных угроз безопасности, в том числе, в сфере экологии и пандемии. Советское наследие способствовало ухудшению общей экологической ситуации в регионе: катастрофа Аральского моря; рост уровня засоленности почвы, в частности, в Узбекистане; продолжающаяся деятельность загрязняющей химической

²⁸ См. S. E. Cornell & N. Swanström, "The Eurasian Drug Trade. A Challenge to Regional Security", *Problems of Post-Communism*, т. 53, No. 4, 2006, стр. 10-28; см. Также S.E. Cornell, "The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration?", *China and Eurasia Forum Quarterly*, т. 4, No. 1, 2006, стр. 37-67.

промышленности, которая негативно сказывается на здоровье населения; ухудшение качества воды и ограничение доступа к питьевой воде; недостаточный уход за ирригационными сооружениями и крупными гидротехническими плотинами и т.д. Хотя до сих пор регион не сталкивался с большим наплывом экологических беженцев, вскоре в некоторых областях условия жизни для населения станут все более неприемлимыми, что представляет собой опасность, на которую нынешние правительства на данный момент не в силах отреагировать. Эти противоречия усугубляет отсутствие сотрудничества в сфере водных ресурсов между странами верховья и низовья, которое может перейти в межгосударственный конфликт (см. ниже, раздел 2.5).

Что касается пандемий, распад системы здравоохранения, унаследованной от Советского Союза, способствовал обострению восприимчивости населения к болезням: низкий уровень продолжительности жизни, снижение уровня эпидемиологического надзора, недоедание среди сельского населения, рост числа беременностей с повышенным риском, возрождение вспышек патологий, ранее считавшихся исчезнувшими, такие как туберкулез и холера, рост случаев ИППП, возможность эпидемии ВИЧ/СПИДа и т. д.

Наличие подпольных исламистских движений было подтверждено еще в 1990-х годах, и за последнее десятилетие в регионе имел место ряд убийств, террористических актов и нападений на иностранные посольства.²⁹ С весны 2009 года новые вспышки исламистской активности были отмечены в районах, где исторически укоренились боевики, включая узбекско-кыргызскую границу, Баткенскую область в Кыргызстане, Гармский регион и Каратегинскую долину в Таджикистане. Это развитие можно связать с событиями в Афганистане и Пакистане, а также с внутренними проблемами в выше указанных странах региона. Несмотря на то, что большая часть населения Центральной Азии предпочитает светский образ жизни, политическая и социальная напряженность стали причиной появления исламистских движений. На сегодняшний день

²⁹ См. V.V. Naumkin, *Radical Islam in Central Asia. Between Pen and Rifle*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.

доминирующим является исламистское движение «Хизб ут-Тахрир», которое официально придерживается ненасильственных методов прихода к власти и вербует за счет распространения образовательных нравоучений, а также путем благотворительной деятельности для обездоленных. Несмотря на то, что лидеры движения борются за всемирный халифат, активисты Хизб ут-Тахрир сосредоточили свои усилия на внутринациональных и политических вопросах: в Узбекистане они требуют отставки Ислама Каримова и освобождения политических и религиозных заключенных, признание ислама в официальной религии страны и ключевым элементом национальной культуры, установление экономической культуры, вдохновляемой исламом и уважение к малому исламскому предпринимательству. Хизб ут-Тахрир больше напоминает исламский национализм, нежели джихадизм и, как представляется, сталкивается с конкуренцией со стороны возрожденных интернационализированных групп, таких как «Исламское Движение Узбекистана», «Исламский Джихад», не всегда радикальных по определению.

В Узбекистане ликвидация всех форм светской оппозиции привела к тому, что исламистские движения являются единственной существующей альтернативой. Некоторые представители торгового класса убеждены, что необходима «очистка» экономической системы, и создание учреждений, основанных на религиозных этических правилах, а баланс между личным обогащением и благотворительной деятельностью является экономической моделью, которой надо следовать.³⁰ Во всех странах региона наблюдается контроль президентских семей над национальными ресурсами, что привело к высокому уровню нисходящей коррупции всей государственной структуры. Это обстоятельство, наряду с ростом социального неравенства, пауперизации некоторых регионов и криминализации государственных структур, способствует росту исламистских симпатий среди сельского населения. Это затронуло и представителей интеллектуальных профессий, которые неожиданно обесценились, в большей степени молодое поколение с хорошим образованием, но без

³⁰ См. D. Kandiyoti (ред.), *The Cotton Sector in Central Asia: Economic Policy and Development Challenges*, London: School of Oriental and African Studies, 2007.

карьерных перспектив.³¹ Наконец, страх властей перед любыми формами неконтролируемого ислама, включая неполитизированное или любое публичное проявление религиозности, привело к тому, что многие верующие посещают тайные места для богослужения. Эти группы людей не обязательно являются политически активными или салафистами, однако их существование подчеркивает критическую позицию населения по отношению к официальному исламу, который считается слишком зависимым от светской власти.

2.5 Региональное сотрудничество и напряженность

Страны Центральной Азии никогда не проявляли большого стремления к сотрудничеству. Все попытки установить региональный союз, преимущественно экономического характера, потерпели неудачу из-за чувствительных межнациональных вопросов, соперничества между лидерами, а также из-за борьбы за влияние, особенно между Узбекистаном и Казахстаном. Основные механизмы регионального сотрудничества были инициированы Россией и Китаем на основе ОДКБ и ШОС (см. ниже разделы 3.1 и 3.2) и Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). Кроме того, Азиатский Банк Развития достиг результатов в области транспорта, торговли и энергетики в рамках программы ЦАРЭС³², а ЕС добился регионального сотрудничества в сфере безопасности границ в рамках программы БОМКА.³³ Однако региональное сотрудничество остается проблематичным, что крайне неблагоприятно отражается на экономическом развитии региона в целом.

Приграничные отношения, как правило, напряженные, за исключением границ между Казахстаном и Кыргызстаном, где контрольно-пропускные пункты открыты и демилитаризованы. В Центральной Азии границы являются гарантом устойчивости режима и символом независимости, хотя и затрудняют внешнюю торговлю. С 2002 года ташкентская политика изоляции усложнила региональные отношения со всеми соседями, а для местного населения пересечение

³¹ См. E. McGlinchey, "Islamic Revivalism and State Failure in Kyrgyzstan", *Problems of Post-Communism*, май-июнь 2009.

³² См. <http://www.adb.org/carec/>.

³³ См. <http://bomca.eu-bomca.kg/>.

границ стало чрезвычайно трудной задачей. Границу между Туркменистаном и Узбекистаном, несмотря на незначительные улучшения в 2008 году, по-прежнему сложно пересечь даже для жителей приграничных районов, где теоретически работает специальный безвизовый режим пересечения границ. Каждый год на границе между Узбекистаном и Казахстаном происходят периодические столкновения между местным населением и таможенными службами в связи с различными формами приграничной торговли. Приграничные отношения между Кыргызстаном и Таджикистаном, а также между Кыргызстаном и Узбекистаном продолжают ухудшаться. В районе «Андижан-Ош-Баткент» пункты пересечения границ остаются постоянным предметом конфликтов в силу того, что территории известны как крупные центры наркоторговли. С территориальной точки зрения, только Казахстану удалось решить свои приграничные вопросы со всеми своими соседями. На протяжении десяти лет узбекско-таджикская граница была заминирована по указанию узбекских властей. Несмотря на то, что число пострадавших каждый год достигает нескольких десятков, разрешение этой проблемы пока не предвидится. Для Кыргызстана и Узбекистана, помимо четырех узбекских анклавов на кыргызской территории, по-прежнему спорным остается участок границы в более 400 км. Между Кыргызстаном и Таджикистаном неделимитированными остаются приграничные зоны горных районов, страны не могут договориться о демаркационном соглашении. Столкновения между населением двух стран происходят регулярно, а отношения между пограничными постами остаются напряженными.

За последние несколько лет вопрос трудовой миграции стал важным элементом в отношениях между государствами Центральной Азии. Казахстан занимает второе место после России по количеству трудовых иммигрантов. В стране ожидается повышение числа иммигрантов из Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана. Согласно официальным данным, на территории страны работает полмиллиона зарегистрированных и один миллион незаконных трудовых мигрантов. Принимая во внимание сезонных рабочих и челночную торговлю, более правдоподобная цифра составляет около двух миллионов человек. Условия жизни в Казахстане для центральноазиатских трудовых мигрантов являются более доступными и благоприятными для поддержания тесных семейных

отношений. В приграничных районах между Узбекистаном и Казахстаном все больше узбеков работают на территории Казахстана в течение дня и возвращаются на территорию Узбекистана к вечеру, чтобы провести ночь дома: эти ежедневные миграции отчасти объясняют возникновение столкновений, когда власти закрывают или ужесточают режим пересечения границы.

Одной из основных проблем для Казахстана является внедрение законодательства, согласованного со странами-поставщиками трудовых мигрантов; соглашение 1994 года о сотрудничестве между странами СНГ о трудовой миграции так и не вступало в силу. В 2008 году Казахстан инициировал новые переговоры по защите трудовых мигрантов, в результате чего соглашение было принято, но еще не ратифицировано.³⁴ В июне 2009 года было подписано еще одно соглашение в отношении частной предпринимательской деятельности, осуществляемой гражданами Кыргызстана, что намного облегчило ситуацию на базарах. Узбекистан, в последние годы основной поставщик трудовых мигрантов в Россию и Казахстан, отказывается вести какие-либо переговоры по этому вопросу.³⁵

На сегодня наиболее сложным в отношениях стран ЦА является вопрос управления водными ресурсами.³⁶ Сотрудничество между теоретически дополняющими друг друга странами, три из которых газовые и нефтедобывающие государства, и остальные две - производители гидроэлектроэнергии, по вопросам энергии оказалось очень сложным. Переговоры по обмену воды на нефть и газ не раз приостанавливались, а каждый из участников неоднократно нарушал условия соглашения. У пяти республик разные взгляды на вопрос использования воды, особенно в отношении орошения в летнее время и отопления в зимнее время. В ноябре 2009 года общая региональная

³⁴ См. текст онлайн: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=4873.

³⁵ См. M. Laruelle, "Kazakhstan: Central Asia's New Migration Crossroads", в M. Laruelle (ed.), *Migratory Dynamics and Societal Changes in Central Asia*, предстоящая публикация.

³⁶ См. M. Mizanur Rahaman и O. Varis (ред.), *Central Asian Waters, Water & Development Publications*, Helsinki University of Technology, 2008; см. также J. Allouche, "The governance of Central Asian waters: national interests versus regional cooperation", *Disarmament Forum*, No. 4, 2007, стр. 45-55.

электросеть распалась с выходом из нее Казахстана и Узбекистана, что означает, что всем республикам необходимо добиться энергетической самодостаточности по дорогой цене.

В целях содействия сотрудничеству в управлении водными ресурсами было создано множество региональных структур, таких как Водно-Энергетический Консорциум (ВЭК), который ранее являлся частью Организации Центрально-Азиатского Сотрудничества (ОЦАС) и в 2005 году был поглощен ЕврАзЭС. До сих пор региональные инициативы были неэффективными. Международный фонд по спасению Арала (МФСА) пытается работать в качестве организации регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами. Переезд штаб-квартиры фонда в Алматы в 2009 году вдохнул новую жизнь в работу организации. Страны верховья, Кыргызстан и Таджикистан, стремятся расширить свою гидроэнергетическую мощность. Узбекским властям до сих пор удавалось блокировать ряд таджикских проектов по сооружению гидроэлектростанций, в частности, проект Зарафшан, который должен был быть построен китайской компанией Сино-Гидро (Sino-Hydro).³⁷ Самые крупные проекты, а именно Рогунская ГЭС в Таджикистане и Камбаратинская ГЭС в Кыргызстане, являются крайне дорогостоящими и сложными в геополитическом отношении, в связи с чем они были приостановлены на несколько лет.³⁸

Кроме того, отсутствие регионального сотрудничества в управлении водными ресурсами, отсутствие инвестиций, устаревшая инфраструктура и неэффективное управление влияют на нынешние недостатки. Проблемы управления водными ресурсами и электроэнергией неразрывно связаны с проблемой продовольственной безопасности.³⁹ Согласно исследованиям Программы ООН по продовольствию, 2,2 миллиона таджикских

³⁷ См. S. Peyrouse, "The Hydroelectric Sector in Central Asia and the Growing Role of China", *China and Eurasia Forum Quarterly*, т. 5, No. 2, 2007, стр. 131-148.

³⁸ См. Ш. Джураев, *Энергетический кризис в Кыргызстане: принципы и следствия*, EUCAM Брифинг, No. 5, 2009.

³⁹ См. M. Fumagalli, *The 'Food-Energy-Water' Nexus in Central Asia: Regional Implications of and the International Response to the Crises in Tajikistan*, EUCAM Policy Briefs, No. 2, 2008.

граждан живут в условиях продовольственного недостатка, что составляет 34% сельского населения и 37% городского населения, а также 800 тысяч граждан непосредственно подвержены угрозе голода.⁴⁰ В Кыргызстане, как сообщается, в условиях продовольственного недостатка проживает один миллион человек.

В заключение краткого обзора о положении в Центральной Азии следует отметить также позитивное развитие. За исключением Таджикистана, в 1990-х годах регионам удалось избежать конфликтов, связанных с обретением независимости: население стран проживает в мире и согласии. В 2000-е годы уровень бедности снизился, заработная плата и семейные доходы выросли по сравнению с очень низким уровнем 1990-х годов. Улучшения наблюдаются в области торговли, транспорта и инвестиций. Казахстан становится важным политическим актером на евразийском пространстве. Кыргызстан по-прежнему пользуется уникальной для региона свободой прессы. Узбекистану, в отличие от таджикских и туркменских соседей, удалось сохранить свою школьную систему в относительно хорошем состоянии. Новое поколение детей из средних и высших социальных слоев обучается за рубежом, что способствует открытию региона в интеллектуальном плане. В некоторых странах была отменена смертная казнь. Регион обладает ценными ресурсами (углеводородные запасы, минеральные вещества, гидроэлектроэнергия, сельское хозяйство), а стратегически выгодное географическое положение обеспечивает регион значительными доходами за счет транзита товаров. При условии эффективного управления и распределения, о чем в данный момент сложно говорить, эти ресурсы могут помочь обеспечить будущее население. Все эти моменты подчеркивают необходимость более активного участия ЕС в регионе, к тому же страны региона заинтересованы в более тесном сотрудничестве с Европой.

⁴⁰ См. J.F. Linn, "The Compound Water-Energy-Food Crisis Risks in Central Asia: Update on an International Response", Brookings Institution Commentary, 12 август 2008 (http://www.brookings.edu/opinions/2008/0812_central_asia_linn.aspx); и см. также Оценка ВПП ООН продовольственной безопасности в городской и сельской местностях в Таджикистане, июль 2008 (<http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp>).

3. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТЕРОВ

3.1 Россия

Россия как бывший колонизатор региона занимает особое место в Центральной Азии. Это наследие имеет свои положительные и отрицательные стороны. Плюсы заключаются в том, что в результате длительного взаимодействия страны разделяют схожие языки, культуры, историю и чувство родства. Минусы же касаются чувствительных политических вопросов и культурных недоразумений, характерных для отношений между колонизатором и колонией. Поэтому отношения между Россией и Центральной Азией сложные, с обеих сторон наблюдается чрезмерная эмоциональность в восприятии друг друга.⁴¹

С 2000-го года влияние России на политический курс в регионе стало более очевидным. Россия вновь стала важным политическим примером для подражания для центральноазиатских режимов, которых не привлекает ни западная парламентская, ни китайская однопартийная системы. Лидеры стран Центральной Азии ввели ограничения на свободу политического выражения и автономию гражданского общества еще до прихода к власти в России Владимира Путина, но его режим продемонстрировал центральноазиатским президентам новые методы ограничения свобод.

Основными стратегическими задачами в регионе для Москвы являются политическое влияние, экономическое присутствие (особенно вопросы экспорта газа и нефти из Центральной Азии), и вопросы безопасности. В экономической сфере Россия восстановила свои позиции в 2000-х гг., хотя и потерпела поражение в нескольких

⁴¹ См. М. Ларуэль, Россия в Центральной Азии: давняя история, новые трудности?, Рабочий доклад EUCAM, № 3, сентябрь 2009.

важных экономических битвах.⁴² Торговля между Россией и Центральной Азией восстановилась в начале 2000-х гг. и выросла в три раза между 2003 и 2007 гг.: с 7 до 21 млрд. долларов, треть из которых приходится на нефтегазовую отрасль.⁴³ С 2006-го года Россия является основным партнером Казахстана по импорту и третьим, после ЕС и Китая, крупнейшим партнером по экспорту. Россия вновь является ведущим торговым партнером Узбекистана, на долю этого партнерства приходится более четверти от общего объема дохода в иностранной валюте (более \$ 3 млрд. в 2007 г.). Кроме того, Москва стала вторым крупнейшим торговым партнером Кыргызстана, после Китая, и по-прежнему остается крупнейшим партнером Таджикистана, опережая Китай. Тем не менее, в сфере торговли в Центральной Азии Китай, по всей вероятности, опередит Россию.⁴⁴ Роль России была в основном сосредоточена на энергосекторе, но даже здесь она сталкивается с серьезной конкуренцией со стороны КНР, о чем свидетельствуют нефте-, а теперь и, газопроводы из Казахстана в Китай, а также открытие в декабре 2009-го года газопровода из Туркменистана в Китай через Узбекистан и Казахстан.

Несмотря на преобладание энергетических интересов, торговля России со странами Центральной Азии включает и ряд других областей сотрудничества: уран, электроэнергия, строительство, телекоммуникация, транспорт, железные дороги, банковские операции, военно-промышленный комплекс и, наконец, определенные сферы агропромышленного комплекса. Она играет важную роль в тяжелой промышленности и инфраструктуре. При этом Россия остается довольно скромным и неконкурентоспособным актером в сфере потребительских товаров, малого и среднего бизнеса и новых технологий. Эта стратификация свидетельствует, что

⁴² См. J. Perovic, "From Disengagement to Active Economic Competition: Russia's Return to the South Caucasus and Central Asia", *Демократизация*, № 1, 2005, стр. 61-85.

⁴³ В. Параманов и А. Строков, *Экономическое присутствие России и Китая в Центральной Азии*, Defence Academy of the United Kingdom: Central Asia Series, 2007.

⁴⁴ Для дополнительной информации см. S. Peyrouse, "The Economic Aspects of the Chinese-Central-Asia Rapprochement", *Silk Road Papers*, Вашингтон: Институт Центральной Азии и Кавказа, 2007.

экономика России по-прежнему недиверсифицирована. Она также обусловлена состоянием экономик стран региона, в которых по-прежнему сложно развиваться малым и средним предприятиям и новым технологиям. Эти экономики имеют определенные функции в качестве транзитной зоны для российско-китайской торговли, поэтому особое внимание уделяется развитию инфраструктуры и транспортных услуг.

Экономический кризис парадоксальным образом помог России укрепить свое влияние в соседних странах. В то время, как российский рубль ослаб и валютные резервы были истощены, центральноазиатские государства оказались еще более уязвимыми. В этих условиях Кремль решил создать стабилизационный фонд в 10 млрд. долларов для помощи соседям, три четверти бюджета которого финансируется российской стороной. Например, Кыргызстану было обещано два миллиарда долларов при том условии, что часть будет предназначена для чрезвычайных случаев, а большая доля уйдет на строительство Камбаратинской ГЭС и реконверсию кыргызского государственного долга в приобретение Россией доли в военно-промышленном комплексе Киргизии.

Второй ключевой аспект российского присутствия в Центральной Азии - региональная безопасность. Эта проблема уже с начала 1990-х годов является основным генератором заинтересованности Москвы в регионе. Тем не менее, с 2000-го года механизмы сотрудничества изменились. Проблемы безопасности для России в Центральной Азии являются многообразными и сложными. Дестабилизация, будь то в самых слабых (Кыргызстан и Таджикистан) или в центральных (Узбекистан) республиках региона, повлечет за собой немедленные последствия для России. Угрозы включают в себя проникновение исламизма в Волго-Уральский регион и на Северный Кавказ (по всей территории страны); рост притока наркотиков в страну; потеря контроля над экспортом нефти и газа, урана, стратегическими объектами военно-промышленного комплекса и станциями электропередач; снижение объемов торговли; потеря непосредственного доступа в Афганистан; рост неконтролируемого потока мигрантов, в частности, беженцев. Москва рассматривает обеспечение безопасности на южных границах Центральной Азии как один из приоритетов национальной безопасности. Границу между Россией и Казахстаном протяженностью в 7 тыс. километров практически невозможно охранять, поэтому подпольную торговлю

необходимо контролировать на юге, что подтверждает роль Центральной Азии как буферной зоны для России.

Российско-Центральноазиатское региональное сотрудничество осуществляется в основном в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Помимо вклада ОДКБ в разработку коллективных стратегий по борьбе с терроризмом и наркотрафиком, эта организация – единственная в регионе с подлинной военной составляющей.⁴⁵ Коллективные силы оперативного реагирования для Центральной Азии включают казахстанские, кыргызские, российские и таджикские отряды численностью в 4 тыс. военных. Это единственные подготовленные вооруженные силы, находящиеся в режиме боеготовности, и ожидается, что число солдат вырастет до 15 тысяч. Во время совместных военных учений ОДКБ, ежегодно проводимых в одной из стран-членов, симулируются террористические нападения и операции по борьбе с наркотиками. Тем не менее, в сфере безопасности преобладает принцип двухсторонних отношений. Россия сохранила и восстановила многочисленные военные и научно-исследовательские объекты в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, заполучила две военные базы в кыргызском Канте, в таджикском Айни с возможностью дальнейшего расположения в Оше (Кыргызстан).⁴⁶ Второй крупнейшей областью сотрудничества, благодаря которой Россия играет доминирующую роль в военном секторе, является ежегодное обучение сотен центральноазиатских офицеров в российских военных академиях. Кроме того, пограничная служба ФСБ играет консультативную роль и оказывает техническое содействие Кыргызстану и Таджикистану. Россия также восстановила сотрудничество между военно-промышленными комплексами и предлагает странам Центральной Азии военное снаряжение по льготным ценам.

⁴⁵ В. Парамонов и О. Столповский, *Россия и Центральная Азия: многостороннее сотрудничество в сфере безопасности*, Академия вооруженных сил Великобритании: серия публикаций по Центральной Азии, 2008.

⁴⁶ См. R. McDermott, "CSTO in Crisis as Moscow Secures Second Military Base in Kyrgyzstan", *Eurasia Daily Monitor*, т. 6, № 149, 4 август 2009 (http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35357&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=006b71f6e3).

Несмотря на «возвращение» Москвы в Центральную Азию в 2000-х годах, у нее уже нет монополистического влияния на регион. Кремль не пытался воссоединиться с государствами Центральной Азии в политическом отношении.⁴⁷ Хотя Москва и желает оставаться партнером «номер один» в Центральной Азии, она уже не надеется на свое эксклюзивное присутствие в регионе. Возвращение России имело частичный успех, поскольку она вновь была принята в качестве важного партнера и союзника. Несмотря на значительное стратегическое и военное присутствие, Россия не может предложить стратегического решения для потенциальных рисков дестабилизации в Центральной Азии, связанных с Афганистаном (исламизм и наркотрафик) или внутренними социально-экономическими проблемами. В настоящее время Кремль доволен оказываемым влиянием на политическом, экономическом, культурном и двустороннем уровнях в регионе, однако некоторые из его внешнеполитических действий за последние годы повредили отношениям (в частности, военное вторжение в Грузию и признание независимости Абхазии и Южной Осетии в 2008 году было воспринято негативно в Центральной Азии).

3.2 Китай

Менее чем за два десятилетия, Пекину удалось установить широкое и многогранное присутствие в Центральной Азии. Разрешив пограничные вопросы с непосредственными центральноазиатскими соседями, он зарекомендовал себя в качестве надежного партнера на двустороннем уровне. Китай стал ведущим торговым партнером, а также крупным инвестором в нефтегазовой промышленности и инфраструктуре, и ему удалось превратить Шанхайскую Организацию Сотрудничества (ШОС) в региональную структуру, высоко оцениваемую ее членами. В то же время Китай научился вести переговоры с Россией, вторым основным членом организации, о своем влиянии в регионе.⁴⁸ И Китай, и Россия заинтересованы в сохранении

⁴⁷ См. L. Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London: I.B. Tauris, 2004.

⁴⁸ С. Пейруз, *Центральная Азия и Китай: растущее партнерство*, Рабочий доклад EUCAM, No. 4, октябрь 2009.

политического «статуса-кво» в Центральной Азии. Обе страны считают, что установленные режимы являются стабилизирующим фактором.

В течение последних десяти лет торговля между Китаем и Центральной Азией стремительно развивалась, оказывая значительное влияние на экономическую ситуацию.⁴⁹ В 2007-м году объем китайско-центральноазиатской торговли достиг по меньшей мере 18 млрд. долларов (объем торговли с Россией - 21 млрд. долларов).⁵⁰ Дефицит торгового баланса между Россией и Китаем, таким образом, сокращается в пользу последнего. С учетом так называемой челночной торговли, экономическое присутствие Китая в соседних странах, таких как Казахстан и Кыргызстан, уже значительно превышает российское.⁵¹ Тем не менее, центральноазиатский экспорт в Китай очень однообразен: в основном, это сырьевой материал. Между тем, 90% экспорта страны в Центральную Азию составляет готовая продукция из Китая,⁵² что только усиливает экономическую специализацию ЦА на поставке в КНР исключительно сырья.

Конечно, энергетический вопрос остается одной из движущих сил в экономических отношениях между Китаем и Центральной Азией. Менее чем за десятилетие китайские компании успешно завоевали казахстанский рынок, а к 2006-му году на их долю приходилось 24% казахстанской продукции.⁵³ Китай стремится соединить все приобретенные месторождения с огромными китайско-казахстанскими нефте- и газопроводами, которые в настоящее время

⁴⁹ В. Параманов и А. Строков, *Экономическое присутствие России и Китая в Центральной Азии*, Central Asian Series, Conflict Studies Research Centre, Академия вооруженных сил Великобритании, 07/12, 2007, стр. 3.

⁵⁰ В. Параманов и А. Строков, *Экономическое присутствие России и Китая в Центральной Азии*, там же, стр. 4.

⁵¹ См. G. Raballand & A. Andrésy, "Why should Trade between Central Asia and China Continue to Expand?", *Asia Europe Journal*, т. 5, No. 2, 2007, стр. 235-252.

⁵² В. Параманов и А. Строков, *Экономическое присутствие России и Китая в Центральной Азии*, там же, стр. 5.

⁵³ Но эта пропорциональная доля от общего объема производства казахской нефти будет уменьшаться в ближайшие годы, в связи с тем, что эксплуатация Тенгиз и Кашагана увеличивает размер "пирога" в ущерб Китаю.

находятся на стадии разработки и которые соединят берега Каспийского моря с пограничным постом «Достык-Алашанькоу» в 2011 году. Во-вторых, Китай заинтересован в газовых залежах в Узбекистане и Туркменистане. Несмотря на сложную ситуацию в регионе, Китаю удалось быстрыми темпами построить газопровод из Туркменистана в Китай, который пролегает через территорию Узбекистана и Казахстана, и был введен в эксплуатацию уже в декабре 2009 года⁵⁴, в январе 2010 года Китай также запустил газопровод из Казахстана. Интересы Пекина включают секторы гидроэлектроэнергии, горнодобывающей промышленности, автодорожную и железно-дорожную инфраструктуры, а также телекоммуникации.

Долгосрочные последствия сотрудничества Китая с неимеющей выхода к морю Центральной Азией с точки зрения транзита и транспорта, таким образом, частично определяют будущее региона. Китайские инвестиции в инфраструктуру позволят Центральной Азии освободиться от зависимости от устаревшей инфраструктуры советских времен. Китай поставляет много потребительских товаров, которые отвечают центральноазиатским требованиям, и удовлетворяют растущие потребности среднего класса в технологической продукции, в частности, в Казахстане. Транзит китайских товаров превратился в одну из крупнейших областей экономической деятельности в Кыргызстане и обеспечивает рабочие места. Несмотря на то, что Пекину пока еще не удалось разработать культурную дипломатию, он, тем не менее, предпринял усилия для укрепления языкового влияния в Центральной Азии. Это развитие приветствовалось среди молодого поколения, которое ищет выгодные возможности карьерного развития. Свободное владение китайским языком гарантирует и быстрое восхождение по социальной лестнице, как в госструктурах (особенно в Министерстве иностранных дел), так

⁵⁴ См. "Turkmenistan: gas pipeline to China is ready", *Asia News*, 22 август 2006 (<http://www.asianews.it/index.php?l=en&art=6997>).

и в частном секторе (в сфере торговли, транзита грузов, правового надзора, перевода и т.д.).⁵⁵

В сфере безопасности, особенно в приграничных районах, ШОС помогла разрядить несколько потенциальных конфликтов. Однако ШОС в отличие от ОДКБ не имеет определенной военной структуры и не стремится к созданию многосторонних военных подразделений. Однако в 2004-м году была создана Региональная анти-террористическая структура (РАТС) в Ташкенте, предназначенная для разработки общих подходов по борьбе с террористическими движениями.⁵⁶ Теперь, по прошествию определенной стадии политического развития, организации предстоит решить новые проблемы, так как результаты ее многообразной деятельности в основном сводятся к громким заявлениям о намерениях. Финансовые ресурсы ШОС ограничены, а ее бюрократическая структура очень слабая.

Расширение ШОС, в частности, в экономической сфере, вызывает споры среди стран-членов, что свидетельствует об их, зачастую, противоречивых интересах. Очевидно, что Китай является основным сторонником экономической переориентации ШОС, рассматривая ее в качестве возможности для развития своего так называемого «Дальнего Запада». Учитывая бурное развитие в Китае, Россия и центральноазиатские государства опасаются китайского экономического господства, и настаивают на том, что свободная торговая зона возможна только между странами с одинаковым экономическим уровнем развития. Тем не менее, многосторонние рамки ШОС, как представляется, более благосклонны к некоторым секторам, таким как, транспортные коридоры между Китаем и Каспийским морем, которые проходят через территорию России и Центральной Азии; соглашения об экспорте электроэнергии; а также разработка структур для координации торговли и транзита нефти и

⁵⁵ См. M. Laruelle & S. Peyrouse, *China as a Neighbor. Central Asian Perspectives and Strategies*, Вашингтон: Институт Центральной Азии и Кавказа, Silk Road Monograph, апрель 2009.

⁵⁶ Ж. Хуашенг, Китай, Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества, Рабочий Доклад No. 5, Москва: Фонд Карнеги за международный мир, 2005.

газа между странами-членами ШОС. Однако ШОС не удалось согласовать совместную деятельность против наркоторговли или же стать платформой для обсуждения вопросов водных ресурсов региона. Несмотря на то, что Душанбе, Бишкек и Ташкент, не раз призывали ШОС стать посредником в водном конфликте, Китай всегда отказывался вмешиваться, возможно, из-за собственных интересов, связанными с двумя реками, протекающими по территории Казахстана.

Центральноазиатский регион имеет особое стратегическое значение для Пекина из-за географической близости к Синьцзянь-Уйгурскому автономному округу. Любое распространение насилия и нестабильности в Афганистане и Пакистане на территорию Центральной Азии может отразиться на северо-западных территориях Китая. В настоящее время Китай и Россия имеют схожие геополитические цели в Центральной Азии: обе страны заботятся о стабильности на своих границах, выражают озабоченность по поводу способности стран Центральной Азии противостоять дестабилизации (последствиям гражданской войны, исламистского мятежа, народного восстания или государственного переворота), и контролировать наркотрафик из Афганистана. Обе стороны также согласны в том, что Запад не имеет никакого права контролировать евразийское пространство, и видят преимущества в нынешнем сотрудничестве в рамках ШОС. Пекин не склонен принимать более активное участие во внутренней политике центральноазиатских режимов. Китайские власти понимают, что их способность управлять нестабильными приграничными регионами ограничена, особенно после событий весной 2008-го года в Тибете и в июле 2009-го года в Синьцзяне. Политика Пекина по отношению к Центральной Азии, таким образом, прагматична и направлена, в первую очередь, на получение практической пользы.

3.3 Соединенные Штаты

В начале 1990-х годов американское присутствие в Центральной Азии было направлено на предотвращение распространения ядерного оружия и оружия массового уничтожения, и, в частности, на содействие Казахстану в ядерном разоружении. В то же время, Соединенные Штаты финансировали программы развития для гражданского общества и перехода к рыночной экономике, в том

числе: Свобода для России и Новых Евразийских Демократий и Закон по поддержке Свободного Рынка (создавая замечательный акроним «FREEDOM» что означает «свобода», англ.), Фонд поддержки американско-центральноазиатского предпринимательства (СААЕФ), и т. д. Каждый американский визит в регион сопровождался напоминанием о демократических нормах. Торговые отношения, тем не менее, оставались минимальными и, в основном, сосредоточены на хлопке (например, хлопок составлял около 90% американских закупок в Узбекистане). Несмотря на наличие нескольких крупных предприятий, американские компании были мало заинтересованы в центральноазиатских рынках.

В 1997 году Збигнев Бжезинский указал на тенденцию в геополитическом мышлении США, согласно которому, Евразия остается «шахматной доской», где ведется борьба за мировое первенство. В техническом плане в 1998-1999 гг. в силу изменений в зонах ответственности крупных американских военных команд, Центральная Азия была перемещена из ЕУком (Европейское командование ВС) в Центрком (Центральное командование ВС), и, потому больше не рассматривалась как часть постсоветского пространства, а как часть, так называемого Великого Ближнего Востока. Узбекистан быстро был принят в качестве основного союзника в регионе. События 11 сентября 2001 года усилили это восприятие. Решительная проамериканская политика узбекских властей поддержала утвердила Вашингтон во мнении, что Узбекистан может стать стратегическим партнером в борьбе с исламизмом и основным союзником США в регионе.⁵⁷ Вашингтон сосредоточился на военном сотрудничестве с Ташкентом, в частности, на борьбе против исламского терроризма, а также на проектах по демократизации в Кыргызстане. США, казалось, находились в апогее своего влияния после 11 сентября 2001 года, когда страна приобрела, с негласного

⁵⁷ См. E. Yazdani, "US Democracy Promotion Policy in the Central Asian Republics: Myth or Reality?", *International Studies*, т. 44, No. 2, 2007, стр. 141-155.

согласия Москвы, две военные базы в регионе, а именно Карши-Ханабад в Узбекистане и Манас в Кыргызстане.⁵⁸

Однако отношения были далеко не безмятежны. Центральноазиатские режимы публично отвергли вмешательство США в вопросы прав человека и гражданского общества и не оценили антагонизм отношений Вашингтона и России, который вынуждал их принять одну из сторон.⁵⁹ Кроме того, союз с Узбекистаном оказался более сложным, чем ожидалось, и разрушился в 2005 году, кульминацией чего стало закрытие американской базы. Более того, США вновь переключили свое внимание на Ближний Восток. Это разочаровало центральноазиатских лидеров, которые почувствовали, что их бросили. Война в Ираке еще больше ухудшила имидж Соединенных Штатов в регионе.⁶⁰

В экономической сфере американское влияние остается довольно ограниченным. Соединенные Штаты поддерживали вступление стран Центральной Азии во Всемирную Торговую Организацию (ВТО) и подписали многостороннее Соглашение по торговле и инвестициям (ТИФА) в 2005 году со всеми пятью республиками.⁶¹ США также расширили ряд тарифных преференций в режиме Общей системы преференций для товаров из Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана, подписали двусторонние инвестиционные договоры (ДИД) с Казахстаном и Кыргызстаном, а также с Узбекистаном, но договор с последним еще не вступил в силу. Тем не менее, торговые отношения остаются незначительными. США является пятым крупнейшим торговым партнером Астаны, седьмым для Туркменистана, девятым для Кыргызстана, десятым для

⁵⁸ Об истории американской базы в Узбекистане, см. G. Gleason, "The Uzbek Expulsion of U.S. Forces and Realignment in Central Asia", *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 2, 2006, pp. 49-60.

⁵⁹ См. M. Brill Olcott, *A New Direction for U.S. Policy in the Caspian Region*, Carnegie Working Papers, февраль 2009.

⁶⁰ Интервью М. Ляруэль и С. Пейруз с центральноазиатскими экспертами, весна 2008 г.

⁶¹ См. G. Evstafiev, "Some Thoughts on the Evolution of US Approaches to Regional Security Issues in Central Asia", *Arms Control & Security Letters*, No. 1(164), февраль 2006.

Узбекистана и двенадцатым для Таджикистана.⁶² Даже в энергетическом секторе цифры незначительны: в то время как нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан (БТД) и газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум (БТЭ) открыли Кавказ для турецкого Средиземноморья, для Центральной Азии они играют второстепенную роль для экспорта и транспортировки казахстанской нефти через Каспийское море.⁶³ Американские проекты по открытию региона на юг в Индию и Пакистан, с Афганистаном в качестве транзитной зоны, до настоящего времени не имели успеха (например, планируемый трубопровод Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия), или реализовывались лишь частично (например, проекты по экспорту электроэнергии).⁶⁴

Американская политика демократизации в Центральной Азии была сосредоточена скорее на развитии гражданского общества посредством работы НПО, чем на государственных реформах. Но и здесь результаты довольно скромные. В связи с тем, что на государственном уровне отношения по вопросам демократии выстроить не удалось, эти темы отошли на второй план. США оказывали финансовую поддержку множеству неправительственных организаций и индивидуумов, но, по мнению местных властей, эта поддержка подрывала имидж гос. структур в глазах населения и даже могла привести к социальному хаосу. Таковым было восприятие авторитарных режимов в регионе, в частности, президента Каримова в Узбекистане; в свою очередь, Кыргызстан, первоначально довольно открытый ко всем процессам, сейчас все меньше отличается от остальных авторитарных режимов в регионе.⁶⁵

Что касается военного сотрудничества, в 2003 году в прикаспийских государствах Соединенные Штаты запустили программу «Каспийская охрана» для обучения сети специальных и

⁶² Таблица составленная на основе официальных данных, доступна по каждой стране на: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>.

⁶³ См. J. Nichol, "Central Asia's Security: Issue and Implication for US's Interests", *Congress Research Service*, февраль 2009.

⁶⁴ См. там же

⁶⁵ По этому вопросу, см. T.W. Simons, Jr., *Eurasia's New Frontiers. Young States, Old Societies, Open Futures*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2008.

полицейских сил быстро и эффективно реагировать в случае чрезвычайных ситуаций, в частности, террористической угрозы объектам нефтяной промышленности.⁶⁶ Конечной целью этого проекта, как сообщается, является создание комплексного режима воздушного, морского и пограничного контроля. «Каспийская охрана» главным образом затрагивает Азербайджан и Казахстан. С 1990-х годов Астана приняла несколько делегаций боевой охраны США, а также приобрела военные патрульные катеры. Американские программы финансирования, обучения и предоставления технологий для казахстанского военно-морского флота расширились в 2000 году, когда Астана решила создать значительные военно-морские силы.⁶⁷

С начала работы администрации Обамы влияние Вашингтона в регионе значительно снизилось.⁶⁸ Официальная позиция Белого дома на сегодняшний день включает восстановление отношений с регионом. Первоочередные геополитические задачи в Афганистане и Пакистане предполагают и укрепление отношений со странами Центральной Азии, поскольку из четырех основных направлений, ведущих в Кабул, удалось обезопасить только северную дорогу, которая проходит через Центральную Азию и Панджширскую долину. США удалось заключить соглашения с Ташкентом и Душанбе о транзите несмертоносных материалов в Афганистан посредством железнодорожных, автомобильных и воздушных путей,⁶⁹ также разрабатываются два основных маршрута поставок в Афганистан с севера: Литва-Россия-Казахстан-Узбекистан и Грузия-Азербайджан-Казахстан-Узбекистан. Сближение с Узбекистаном продвигается, но перспективы для дальнейшего сотрудничества в сфере безопасности

⁶⁶ См. O. Oliner & D.A. Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia. Policy Priorities and Military Roles*, Washington, D.C.: RAND Corporation, 2005.

⁶⁷ См. M. Laruelle & S. Peyrouse, "The Militarization of the Caspian Sea: 'Great Games' and 'Small Games' Over the Caspian Fleets", там же.

⁶⁸ См. M. Brill Olcott, *A New Direction for U.S. Policy in the Caspian Region*, Carnegie Working Papers, февраль 2009.

⁶⁹ См. M. Laruelle, *Beyond the Afghan Trauma: Russia's Return to Afghanistan*, Jamestown Occasional Paper, Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, август 2009.

ограничены. Летом 2009-го года США реализовали вышперечисленные планы, согласовав так называемую «Северную распределительную сеть», соединяющую Балтийские и Каспийские порты через Россию и Центральную Азию с Афганистаном. Это должно привести к укреплению партнерства между Соединенными Штатами и Центральной Азией и расширить центральноазиатские интересы в Афганистане.⁷⁰ В целом, для США характерно более широкое региональное видение, в котором Центральная Азия связана с регионом Южной Азии и рассматривается вне остальной территории бывшего Советского Союза.

3.4 Турция, Иран, Япония, Индия

Несмотря на то, что Турция, Иран, Япония и Индия, возможно, отстают от основных игроков в Центральной Азии с точки зрения геополитического влияния и экономических отношений, их присутствие играет значительную роль и позволяет странам Центральной Азии диверсифицировать свою внешнюю политику и сотрудничать в конкретных областях без геополитических осложнений.

С приобретением независимости странами Центральной Азии в начале 1990-х гг. Турция старалась активно использовать культурные связи с регионом.⁷¹ Она надеялась принять активное участие в построении политического строя в этих странах посредством внедрения турецкой модели демократии, секуляризации и модернизма. Однако несколько наивный оптимизм Турции в начальные годы стал причиной культурных недоразумений, которые были негативно восприняты новыми республиками. Идея о единении тюркского народа была воспринята как попытка Анкары позиционировать себя «большим братом».⁷² Хотя Турции и не удалось

⁷⁰ См. A. Kuchins, T. Sanderson & D. Gordon, *The Northern Distribution Network and the Modern Silk Road*, Washington, D.C.: CSIS, декабрь 2009.

⁷¹ См. B. Balci (ed.), *La Turquie en Asie centrale. La conversion au réalisme (1991-2000)*, IFEA Occasional Papers, No. 5, 2001.

⁷² См. J. Zardykhan, "Turkey and Central Asia: From Fraternity to Partnership", в M. Esteban & N. de Pedro (eds), *Great Powers and Regional Integration in Central*

закрепить идею тюркского единства, интеллектуальные обмены, в частности, для студентов, а также сеть турецких лицеев и университетов, символизируют масштаб турецкого присутствия в Центральной Азии.⁷³ Кроме того, политика и цели Турции стали более реалистичными. В сфере военного сотрудничества Анкара стала платформой для программы «Партнерства во имя мира» НАТО, в рамках которой Анкара провела тренинги для ряда центральноазиатских офицеров. На экономическом уровне Турция является одним из основных партнеров Туркменистана, а объем торговли с Казахстаном быстро увеличивается. Тем не менее, турецкие компании занимают не более чем несколько надежных торговых ниш: строительство, текстильные изделия и продукты питания. Турецкое присутствие в других секторах, таких как энергетика, транспортная инфраструктура, телекоммуникации и банковское дело, очень незначительное в связи с конкуренцией со стороны других игроков, в частности, Китая.

Несмотря на географическую близость, в годы после обретения независимости центральноазиатский регион не занимал приоритетное место во внешней политике Ирана, а иранские лидеры не имели целей в регионе.⁷⁴ Собственная центральноазиатская политика появилась у Тегерана только после прихода к власти Мохаммада Хатами в 1997 году. Столкнувшись с давлением со стороны Запада на Ближнем Востоке, Иран попытался укрепить отношения со своими азиатскими соседями. Со своей стороны центральноазиатские государства воспринимали Иран неоднозначно, вероятно, опасаясь развития радикального ислама и учитывая поддержку Ирана Партии исламского возрождения Таджикистана.⁷⁵ Отношения изменились

Asia. A Local Perspective, Fundaci3n Alternativas и Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования в Алматы, 2008, стр. 79-93.

⁷³ См. В. Balci, "Fethullah G3len's Missionary Schools in Central Asia and their Role in the Spreading of Turkism and Islam", *Religion State and Society*, июнь 2003, стр. 151-177.

⁷⁴ См. E. Efezil & L.A. Stone, "Iran's interests in Central Asia: a contemporary assessment", *Central Asian Survey*, т. 20, No. 3, 2001, стр. 353-365.

⁷⁵ См. H.Y. Freij "State interests vs. the *umma*: Iranian policy in Central Asia", *The Middle East Journal*, т. 50, No. 1, 1996, стр. 71-83.

после значительной «деидеологизации» внешней политики Ирана.⁷⁶ Центральноеазиатские государства со своей стороны, как правило, принимают произраильскую позицию и не поддерживают позицию Ирана. С 2000-х годов Иран оказался надежным региональным партнером, даже если единственная коллективная региональная организация, членами которой являются Иран и страны региона, Организация экономического сотрудничества (ОЭС) играет минимальную роль в развитии ирано-центральноазиатского торгового обмена. Тегеран стал союзником туркменского правительства и одним из его основных клиентов в сфере электро- и газоснабжения, но с 2008 года отношения начали ухудшаться. Казахстан и Иран создали нефтяную обменную торговую систему: казахстанская нефть транспортируется через Каспийское море в иранский порт Нека, а Иран отправляет в Казахстан эквивалентные объемы нефти коммерческим партнерам Казахстана из терминалов в Персидском заливе. Хотя отношения с Узбекистаном незначительны, лингвистическая близость к Таджикистану позволила Ирану стать главным политическим союзником и экономическим партнером страны. Правительства центральноазиатских стран и Ирана надеются разработать общие транспортные сети в целях активизации экономической деятельности, уровень которой остается незначительным. Вместе с тем, сохраняется напряженность из-за определения статуса Каспийского моря и разделения его вод, а также из-за ядерных планов Ирана, которые тревожат центральноазиатские страны.

В связи с постоянно растущим присутствием Китая и устойчивым российским влиянием в регионе, Японии трудно определить свою позицию в Центральной Азии.⁷⁷ С 1992 по 2004 гг. Токио вложил более чем 2 млрд. долларов в виде кредитов, субсидий по конкретным проектам, а также в техническое сотрудничество для содействия развитию региона. Несмотря на эту существенную

⁷⁶ См. S. Hunter, "Iran's Pragmatic Regional Policy", *Journal of International Affairs*, т. 56, No. 2, 2003, стр. 133-147.

⁷⁷ См. T. Uyama, "Japanese Policies in Relation to Kazakhstan: Is There a 'Strategy'?", в R. Legvold, *Thinking strategically : the Major Powers, Kazakhstan, and the Central Asian Nexus*, Cambridge: MIT Press, 2003, стр. 165-186.

помощь, Япония остается незаметным партнером, что свидетельствует о трудностях в проектировании несилового присутствия в регионе, где доминируют принцип сфер влияния и геополитического соперничества.⁷⁸ В качестве своего вклада в глобальную и региональную стабильность Токио предпочитает долгосрочное развитие. Несмотря на заявления премьер-министра Японии Рютаро Хасимото о новой «Евразийской дипломатии» Японии в 1997 году, до 2004 года не наблюдалось настоящих сдвигов. Токио предложил создать инициативу «Центральная Азия + Япония» по образцу отношений с АСЕАН, направленную на переход от двусторонних отношений к многостороннему диалогу по сложным вопросам, таким как экономическое сотрудничество, совместное использование энергетических ресурсов, развитие торговли посредством регионального транспорта, борьба с терроризмом и нарко-трафиком.⁷⁹ Хотя Япония борется за значительную роль в регионе, наряду с Россией и Китаем, японские инвестиции весьма разнообразны, например, в нефтяных и газовых проектах, в области управления стихийными бедствиями, поставок продовольствия и сельскохозяйственной помощи и поддержки для школ. Крупнейшие японские компании, такие как Mitsubishi, Marubeni, Toshiba, JGC, Itochu, и т.д., готовы инвестировать значительные суммы в стратегические области: доступ к углеводородам, строительство нефтеперерабатывающих заводов, а также заводов для урана. В настоящее время Казахстан в процессе становления одним из основных партнеров Японии в ядерной области.⁸⁰

Центральная Азия пользуется растущим интересом со стороны Исламабада и Дели, что означает новую сферу для конкуренции

⁷⁸ См. С. Len, Т. Uyama & Т. Hirose (eds), *Japan's Silk Road Diplomacy. Paving the Road Ahead*, Вашингтон: Институт Центральная Азия и Кавказ, Silk Road Monograph, 2008.

⁷⁹ См. Т. Yuasa, "Japan's Multilateral Approach toward Central Asia", в А. Iwashita (ed.), *Eager Eyes Fixed on Slavic Eurasia: Volume 1, Russia and Its Neighbors in Crisis*, 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies, No. 16-1, Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, июнь 2007, стр. 65-84.

⁸⁰ См. К. Shimaо, "Japan's Energy Strategy towards West and Central Asia under Contemporary Globalization", см. там же, стр. 157-174.

между Индией и Пакистаном.⁸¹ Центральноазиатские режимы, в свою очередь, выступают за участие этих двух стран в своих рынках, стремясь, в частности, избежать напряжения между Россией и Западом или Россией и Китаем и работать над собственными геополитическими целями. Но несмотря на официальные заявления в пользу развития сотрудничества, Центральная Азия не стала приоритетом для Индии или Пакистана.⁸² Государства Центральной Азии не рассматривают эти две страны в качестве политических моделей. Пакистан воспринимается как неустойчивое государство и потенциальная исламистская угроза, в то время как демократическая система Индии тоже не является привлекательной. Ядерный статус Индии и Пакистана и их отказ присоединиться к договору о ядерном нераспространении тоже не нравится центральноазиатским режимам. Кроме того, отношениям между двумя регионами - Центральной Азией и Южной Азией - препятствует множество факторов: не столько географическое расстояние (расстояние между ними составляет всего несколько сотен километров и даже меньше по Ваханскому корридору, который связывает таджикский Памир с северо-западными районами Пакистана), сколько хроническая нестабильность в Афганистане.⁸³ Тем не менее, за последние несколько лет появился ряд обстоятельств, благоприятных для развития индийско-пакистанско-центральноазиатских отношений.⁸⁴ Нью-Дели и Исламабад заинтересованы в энергетических ресурсах Центральной Азии, путем реализации сети передачи электроэнергии (CASA 1000 проектов), проходящей через территорию Кыргызстана, Таджикистана и Афганистана в Пакистан и Индию, а также посредством предлагаемого газопровода ТАПИ (Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия). Был определен целый ряд секторов для развития торгового обмена между странами Центральной Азии и

⁸¹ См. S. Akbarzadeh, "India and Pakistan's Geostrategic Rivalry in Central Asia", *Contemporary South Asia*, т. 12, No. 2, 2003, стр. 219-228.

⁸² См. M. Singh Roy, "Pakistan's Strategies in Central Asia", *Strategic Analysis*, т. 30, No. 4, 2006, стр. 798-833.

⁸³ См. S. Morre, "Peril and Promise: a Survey of India's Strategic Relationship with Central Asia", *Central Asian Survey*, т. 26, No. 2, 2007, стр. 279-291.

⁸⁴ См. I. Komissina, "Will India Become A Full-Fledged Participant In The Big Game In Central Asia?", *Central Asia and the Caucasus*, т. 49, No. 1, 2008, стр. 57-69.

Индии наряду с энергией: фармацевтический рынок, информационные технологии, услуги «ноу-хау», текстиль и машиностроение. Индийско-казахстанское и индийско-таджикское военное сотрудничество развивается в полном объеме, также как и сотрудничество между Астаной и Дели в сфере освоения космического пространства.

Таблица 3. Двусторонняя торговля Турции, Ирана, Японии и Индии со странами Центральной Азии, (2008 г.) (в миллионах €)⁸⁵

	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан	Таджикистан	Туркменистан
Турция	4 ^e (2,105)	5 ^e (172)	5 ^e (611)	6 ^e (223)	4 ^e (736)
Иран	6 ^e (1,209)	17 ^e (14)	13 ^e (131)	7 ^e (119)	3 ^e (1,155)
Япония	8 ^e (689)	14 ^e (26)	9 ^e (253)	29 ^e (1,3)	14 ^e (56)
Индия	19 ^e (139)	20 ^e (7)	16 ^e (59)	22 ^e (6,7)	20 ^e (36)

3.5 Международные организации (ОБСЕ/ПРООН/НАТО/АБР/ЕБРР/МБРР)

Деятельность центров ОБСЕ в Центральной Азии зависит от мандата, совместно сформулированного ОБСЕ и отдельными странами-членами. Это обстоятельство ограничивает деятельность в области человеческого измерения, особенно в Туркменистане и Узбекистане, где все мероприятия сосредоточены на вопросах безопасности (борьба с торговлей оружием, наркотиками, людьми, ядерными и химическими веществами, и т.д.) и окружающей среды (уничтожение запасов ядерных отходов советских времен, предупреждение и подготовка к стихийным бедствиям, доступ к экологической информации). В свою очередь, в Казахстане программы ОБСЕ более разнообразны и включают профессиональную подготовку сотрудников милиции, поддержку НПО и развитие средств массовой информации, программы в высших учебных заведениях, укрепление политических мер, направленных против торговли людьми, гендерные вопросы, а также повышение прозрачности избирательной

⁸⁵ Таблица составлена на основе официальных данных, доступных по каждой стране на: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>.

системы. В Кыргызстане ОБСЕ в основном работает над вопросами экономического развития посредством поддержки малого бизнеса и молодежного предпринимательства, улучшений в области прав мигрантов, оказания помощи муниципальным службам в привлечении средств для оказания помощи бедным районам. Центр ОБСЕ в Бишкеке также занимается программами по борьбе с коррупцией и отмыванием денег, по реформе правовой системы, в частности, гуманизации законодательства (отмена смертной казни) и по улучшению обращения с заключенными. В Таджикистане ОБСЕ ставит похожие задачи, в том числе, по содействию развитию посредством улучшения экономического и инвестиционного климата; укреплению границ и борьбы с незаконной торговлей; гендерным исследованиям; и развитию средств массовой информации. В мае 2009 года ОБСЕ открыла центр обучения пограничного персонала в Душанбе, задача которого заключается в укреплении сотрудничества в регионе между государствами Центральной Азии и Афганистана. Общие результаты этих программ оценить сложно. Программы политического характера (права человека, свобода СМИ, реформа избирательной системы и борьба с коррупцией), как правило, имеют наименьший успех, и ОБСЕ является объектом постоянной критики со стороны России и центральноазиатских правительств за пропаганду демократических инициатив. Вопросы в области безопасности, такие как предупреждение экологического риска, защита прав женщин и т.д., принимаются с большей готовностью местными лидерами.

ПРООН, в отличие от ОБСЕ менее сконцентрирована на политических вопросах, она занимается аналогичными программами в области развития, хотя у нее имеются и программы для продвижения демократического правления. До декабря 2009 года ПРООН осуществляла программу ЕС БОМКА/КАДАП по управлению границами и борьбе с наркотрафиком. Региональный Центр ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии, который открылся в Ашхабаде в 2008 г., занимается, в основном, вопросами предотвращения конфликтов путем улучшения диалога между пятью республиками и укрепления компетенции в борьбе с организованной преступностью, наркотрафиком и ухудшением состояния окружающей среды. ПРООН также принимает меры для борьбы с бедностью (микро-кредиты, и т.д.), с эпидемией ВИЧ/СПИДа, недоеданием и для защиты групп риска (мигрантов, заключенных, проституток). Это агентство ООН также имеет крупную

экологическую программу, которая занимается обучением в сфере экологических вопросов, а также помощью в предупреждении стихийных рисков и сохранении биоразнообразия в уязвимых регионах (пустыни и горы), создании заповедников; содействием в использовании возобновляемых источников энергии, и т.д. ПРООН сотрудничает с национальными правительствами и поэтому, фокусируется на конкретных вопросах в соответствии с запросами государств-бенефициаров.⁸⁶

Деятельность НАТО в Центральной Азии ограничена. Тем не менее, пять республик входят в Совет Евро-Атлантического партнерства (СЕАП) и в Партнерство ради мира (ПРМ). Цель НАТО в Центральной Азии заключается не столько в подготовке стран к членству, сколько в поддержке открытого общения с местными органами власти за счет их участия в процессе общего планирования, проведении совместных учений и обмене информацией. Организация предоставляет учебное оборудование, а также тренинги для центральноазиатских офицеров в Оборонном колледже и Школе НАТО. ПРМ официально не занимается вопросами демократизации центральноазиатских стран, а сотрудничает в сфере обороны. Однако, некоторые цели программы, такие как реформа военно-гражданских отношений и сохранение демократического контроля над вооруженными силами, обсуждаются со странами Центральной Азии, но, как правило, в многостороннем контексте, в рамках ПРМ.⁸⁷ Сотрудничество в связи с войной в Афганистане, а также использование военных баз имеет ключевое значение. Помимо американской базы в Манасе, страны-члены НАТО имеют еще три военные базы в регионе, приспособленные для снабжения войск в Афганистане: немецкая база в Термезе, французская база в Душанбе и американская база в Кулябе. В вопросе сотрудничества с НАТО Казахстан является лидером в регионе: «План индивидуального партнерства Казахстана с НАТО» включает законодательные реформы и широкие демократические изменения в оборонном управлении. Это единственная страна в регионе, которая создала совместные

⁸⁶ См. www.undp.org.

⁸⁷ См. J. Boonstra, *NATO's Role in Democratic Reform*, FRIDE Working Papers, No. 38 май 2007.

миротворческие силы с войсками НАТО по мандату ООН, КАЗБРИГ. Она участвует в «Плане действий партнерства против терроризма» (ПАП-Т), который предусматривает обмен информацией с НАТО в вопросах борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности границ. Кроме того, Казахстан ежегодно проводит на своей территории совместные контртеррористические учения «Степной орел».⁸⁸ В ближайшие годы Казахстан надеется официально стать первым государством Центральной Азии с оперативной совместимостью с НАТО. Отношения с Кыргызстаном и Таджикистаном менее развиты, в значительной степени в силу слабых национальных армий в этих странах. Отношения с Узбекистаном были почти полностью прерваны после андижанских событий, но частично возобновлены в 2007 году, а отношения с Туркменистаном остаются весьма ограниченными.

Азиатский банк развития (АБР), активно работающий на территории Центральной Азии, специализируется на программах поддержки в сфере транспортных сообщений, торговли и энергетики, в том числе посредством программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС), чей секретариат финансирует АБР и поддерживают шесть многосторонних институтов: АБР, ЕБРР, МВФ, ПРООН, Исламский банк развития и Всемирный Банк. Вопрос участия ЕС рассматривался на одном из этапов, однако не получил дальнейшего развития. В настоящее время вопрос пересматривается в свете принятия ЕС Стратегии по отношению к Центральной Азии и нового мандата Европейского инвестиционного банка. В рамках ЦАРЭС была разработана комплексная система автомобильных и железнодорожных транспортных коридоров, большинство которых будет пересекать территорию Казахстана, и организован сильный консорциум международных финансовых учреждений для совместного финансирования многомиллиардных инфраструктурных проектов. Казахстан сотрудничает с АБР и в других областях, включая программы по поддержке частного сектора, проекты по устойчивому развитию, а также программы по улучшению снабжения питьевой водой сельской местности. Узбекистану было предоставлено в общей сложности 1,2 млрд.

⁸⁸ Подробнее см. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>.

долларов в виде займов и 37 млн. долларов в виде технической помощи, главным образом, в сфере образования (издание учебного материала), сельского хозяйства (восстановление ирригационных систем), а также в транспортном секторе (в основном, железные дороги). Среди стран Центральной Азии Кыргызстан и Таджикистан получают крупнейшую помощь АБР и пользуются особыми условиями кредитования из-за низкого уровня дохода населения. Помощь Кыргызстану, главным образом, оказывается в сферах сельского хозяйства, образования и транспорта, большая часть которой приходится на транспортный сектор. Помимо этого, Таджикистан является бенефициаром более традиционных программ, в частности, направленных на сокращение бедности и восстановление инфраструктуры, разрушенной в ходе гражданской войны.⁸⁹ Туркменистан меньше всех задействован в программах АБР. В 2009 году в стране не было конкретных программ АБР, хотя и было реализовано несколько проектов по технической помощи, в частности, исследования строительства газопровода Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия.

ЕБРР является крупнейшим инвестором вне нефтегазового сектора в Казахстане. Банк уделяет особое внимание привлечению национальных и иностранных инвестиций, программам по борьбе с отмыванием денег, по поддержке финансового сектора, малого и среднего бизнеса, а также общественной инфраструктуры. ЕБРР поддерживает усилия правительства по улучшению инвестиционного климата и диверсификации экономической структуры, а также сотрудничает с государственным фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» с целью создания корпоративного правления и улучшения оперативности. Банк призывает к прозрачности в работе и к борьбе с коррупцией для улучшения бизнес-среды. В Кыргызстане и Таджикистане ЕБРР прилагает усилия для того, чтобы частный сектор играл важную роль в экономическом развитии, посредством поддержки малого и среднего бизнеса и укрепления банковского сектора. В Душанбе недавние кредиты ЕБРР помогли в реабилитации и строительстве дорог. Отношения ЕБРР с Туркменистаном и Узбекистаном менее развиты. В Ашхабаде ЕБРР

⁸⁹ См. www.adb.org.

старается расширить местный частный сектор и вести диалог с правительством по таким вопросам, как необходимость объединения двойного курса обмена валют, реструктуризация Валютного резервного фонда, а также более открытого предоставления данных об экономических показателях. В Ташкенте ЕБРР поддерживает непрерывный диалог по политическим вопросам и призывает к экономическим реформам и созданию интситуциональной инфраструктуры, но прекратил заниматься проектами в области производства хлопка из-за злоупотреблений в этом секторе (например, использование детского труда).⁹⁰

У Всемирного банка (ВБ) имеются разнообразные уровни взаимодействия со странами Центральной Азии. В Казахстане Стратегия Партнерства (СП) не затрагивает финансирование, но занимается содействием в построении современной, быстро растущей и диверсифицированной экономики. В Кыргызстане Всемирный Банк сотрудничает с АБР, со Швейцарским агентством развития и сотрудничества, с Германией, с Министерством международного развития Великобритании, с ЕС, и с агентствами ООН в вопросе стратегии по поддержке развития в Кыргызстане, улучшению бизнес-среды, экономического роста и качества доступа к основным видам услуг (здравоохранение, образование, водоснабжение и канализация). В Таджикистане Всемирный банк преследует три основных цели: улучшение условий для бизнеса в сельских и городских районах, повышение качества человеческого капитала и использование гидроэнергетического потенциала страны. Как и у других международных организаций, отношения Всемирного Банка с Туркменистаном и Узбекистаном более сложные. В 2007 году Ашхабад и Всемирный банк возобновили диалог после долгих лет холодных отношений. С тех пор Банк оказывал техническую помощь стране в борьбе с отмыванием денег и терроризмом, в подготовке к реагированию на пандемии, модернизации гидрометеорологических служб, управлении доходами и развитии статистического потенциала. В Узбекистане прежний формат политического диалога, в целом, оказалась неэффективным, тем не менее Ташкент и Всемирный банк достигли консенсуса относительно необходимости принятия мер по

⁹⁰ См. www.ebrd.com.

сокращению уровня бедности и устойчивого социально-экономического неравенства.⁹¹

Наконец, следует отметить роль других значительных внешних актеров, включая Швейцарию, которая ведет существенную и успешную деятельность в Центральной Азии, а также несколько международных неправительственных организаций, в том числе Институт «Открытое Общество» (OSI), который оказывает большое влияние посредством местных представительств в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане, и уделяет основное внимание гражданскому обществу, образованию, правам человека и эффективному управлению. Не имея представительств в Туркменистане и Узбекистане, OSI тем не менее внимательно следит за развитием событий и проводит информационные кампании.

Фонд Ага Хана по развитию (АКДН), еще один неправительственный актер в Центральной Азии, основан на принципе солидарности с группой исмаилитов, но распространяет свою деятельность гораздо шире, в бедных странах с мулльманской культурой. Некоторые политические круги в Центральной Азии весьма озабочены растущим присутствием Фонда Ага Хана, воспринимая его как потенциального политического соперника, но все равно сотрудничают с ним. У Фонда три основных приоритета: долгосрочное экономическое развитие, улучшение социальной инфраструктуры, в частности, в областях туризма и здравоохранения, и оказание поддержки культурным и образовательным инициативам. АКДН ставит целью сокращение уровня бедности через развитие. Он поощряет партнерские отношения между правительством и частным сектором и считает, что отсутствие связи между правительством, гражданским обществом и предпринимательским сектором создает серьезное препятствие для развития соответствующих регионов. Фонд поддерживает идеологию частного предпринимательства, которая призвана содействовать участию отдаленных и бедных местностей в собственном развитии. Прочно утвердившись в Таджикистане и Кыргызстане, и в меньшей степени в Казахстане, АКДН поддерживает самые разнообразные проекты, начиная от энергетической автономии (ГЭС на Памире) и мобильной телефонной связи, до предоставления

⁹¹ См. www.worldbank.org/ibrd.

микрокредитов для диверсификации сельскохозяйственного производства, животноводства, поддержки населения в горных областях, развития туризма и сохранения культурных ценностей, а также совместного финансирования проектов регионального сотрудничества (мосты между Таджикистаном и Афганистаном) и др.⁹² Амбициозный план Фонда по созданию Университета Центральной Азии, расположенного в трех государствах, как представляется, сталкивается с задержками в получении земли.

⁹² См. www.akdn.org.

4. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

4.1 Присутствие ЕС и стран-участниц в регионе с момента приобретения центральноазиатскими государствами независимости

Страны ЕС незамедлительно признали независимость пяти государств Центральной Азии в 1992 году, позже были начаты переговоры по разработке рамочных двусторонних соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Все пять государств на самых ранних этапах принимали участие в программе технической помощи Евросоюза странам СНГ ТАСИС. Переговоры по заключению партнерских соглашений шли с переменным успехом, порой в условиях серьезных негативных политических изменений в регионе. СПС с Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном вступили в силу в 1999 году. Но в связи с событиями в Андижане действие соглашения с Узбекистаном было частично приостановлено в 2005 году. Ограничения были сняты только в 2008 году. Договор с Таджикистаном, на территории которого в первые годы независимости разразилась гражданская война, было подписано лишь в 2004. Документ был ратифицирован сторонами в сентябре 2009. Соглашение с Туркменистаном, подписанное в 1998 году, еще не вступило в силу, так как Франция и Великобритания откладывают ратификацию в связи с политической обстановкой в Туркменистане. Тем не менее, ожидается, что процесс будет завершен в 2010 г.

Согласно положениям документа, страны-участницы обязуются установить друг для друга режим наибольшего благоприятствования (РНБ) по таможенным тарифам. В рамках соглашения ЕС также распространяет на страны-партнеры ряд тарифных преференций в режиме общей системы преференций. Кроме того, документ содержит обязательство по приближению стран ЦА к европейским стандартам, однако этот пункт недостаточно реализуется на практике.

СПС создает нормативную базу для проведения регулярных двусторонних встреч на уровне министров в рамках Советов по сотрудничеству, а также встреч в составе профильных комитетов и подкомитетов. В настоящее время ЕС и Казахстан начинают переговоры относительно нового, как ожидается, более прогрессивного СПС, основой для которого, возможно, послужит проект схожего документа в формате европейской политики добрососедства, обсуждаемый сейчас между ЕС и Украиной. Таким образом, Казахстану отводится особая роль в регионе.

Что касается дипломатического присутствия ЕС, лишь Германия и Франция имеют представительства во всех пяти странах, посольства Великобритании работают в четырех центральноазиатских столицах. 18 стран-участниц ЕС представлены в Казахстане, 10 в Узбекистане. Многие европейские послы, работающие в Астане и Ташкенте, аккредитованы также в других государствах региона. Девять стран-участниц ЕС не имеют своих дипломатических представительств, их интересы представляют послы-нерезиденты.

Полноправный офис Европейской Комиссии работает лишь в Казахстане. В Кыргызстане и Таджикистане также имеются представительства, но главой всех миссий (по данным на конец 2009 г.) остается глава миссии в Казахстане. В Бишкеке и Душанбе функции управления осуществляют поверенные в делах. К началу 2010 года статус делегаций в Кыргызстане и Таджикистане был повышен, назначены новые послы ЕС в этих странах. В Узбекистане и Туркменистане интересы Евросоюза представляют так называемые «дома Европы», не имеющие дипломатических полномочий и укомплектованные консультантами по контракту. Ожидается, что полноценная миссия ЕС в Ташкенте откроется в ближайшем будущем, позже будет открыт офис в Ашгабаде, его создание будет зависеть от финансирования.

Программы технической помощи Европейской Комиссии являются наиболее масштабными среди аналогичных европейских программ (для более подробной информации см. раздел 4.3). Как видно из таблицы 10, объемы работы Комиссии в регионе значительно превышают суммарную активность прочих европейских доноров (информация о бюджетах программ европейских стран недоступна). Кроме того, многие европейские агентства по оказанию поддержки покидают ЦА, например, шведское агентство SIDA. За Швецией по

окончании текущих проектов, возможно, последует и британское агентство DFID. В то же время, Финляндия планирует открыть новую программу проектов по развитию для Восточной Европы и Центральной Азии, бюджет которой на 2009-2013 годы составит 64 млн. евро (данные о бюджете для Центральной Азии недоступны). Более активными становятся также новые страны-члены ЕС. К примеру, в 2008-2009 году 800 стипендий для обучения в польских университетах были специально отведены для выходцев из стран ЦА. Они, в частности, предназначались для представителей местной польской диаспоры в регионе, особенно в Казахстане.

Таблица 9. Дипломатические представительства ЕС в Центральной Азии (на 2009 год)

Страна / Представительство	КЗ	КГ	УЗ	ТЖ	ТР
Европейская Комиссия	*	Делегации, возглавляют поверенные в делах, статус повышен	«Дома Европы»	Делегации, возглавляют поверенные в делах, статус повышен	«Дома Европы»
Австрия	*				
Бельгия	*				
Болгария	*		*		
Чехия	*		*		
Финляндия	*				
Франция	*	*	*	*	*
Германия	*	*	*	*	*
Греция	*				
Венгрия	*				
Италия	*		*		
Латвия	*		*		
Литва	*				*
Голландия	*				
Польша	*		*		*
Румыния	*		*		*
Словакия	*		*		

Испания	*				
Великобритания	*		*	*	*
<i>Не имеют представительств</i> Кипр, Дания, Эстония, Ирландия, Мальта, Люксембург, Португалия, Словения, Швеция.					

Германия оказывает наиболее значительную помощь всем пяти странам региона. Работа ФРГ в Центральной Азии началась после объединения Германии и распада СССР, когда по распоряжению канцлера Гельмута Коля была запущена масштабная программа, способствующая облегчению транзитных процессов во всех бывших советских республиках. На территории региона также проживала крупная немецкая диаспора, многие представители которой выехали на постоянное место жительства в Германию. ФРГ имеет дип. представительства во всех странах региона, а также офисы Немецкого Общества по Техническому Сотрудничеству (GTZ), Немецкой Службы Развития (DED) и Немецкого Банка Развития (KfW). Общее количество сотрудников этих организаций превышает число работников в офисах Европейской Комиссии в ЦА. Объем финансовой помощи составляет приблизительно 60 миллионов евро в год⁹³. Это две трети бюджета Комиссии для Центральной Азии на период с 2007 по 2013 гг. Таким образом, тесное сотрудничество миссий ЕС и немецких представительств жизненно необходимо для обеспечения конструктивной политики ЕС в ЦА.

Значительную роль в процессе усиления присутствия ряда европейских стран в регионе оказала война в Афганистане. Так, в узбекском пограничном городе Термез расположен транспортный узел снабжения немецких войск. Франция использовала аэропорт Душанбе в качестве воздушной базы для афганских операций, в частности, некоторое время там размещался эскадрон истребителей-

⁹³ Индикативная Программа по Центральной Азии (2007-2010), стр. 38 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf).

бомбардировщиков (сейчас база используется лишь для невоенного снабжения войск).

Очевидно, что офисы Комиссии в регионе недоукомплектованы, как по сравнению с некоторыми другими европейскими делегациями, так и относительно объемов выполняемой работы. В составе некоторых европейских дип. миссий, а также офисов ЮСАИД работает, возможно, вдвое больше людей, чем в миссиях ЕС. С принятием Лиссабонского Договора все представительства Комиссии становятся миссиями Европейской внешнеполитической службы, призванными полноценно представлять ЕС во всех его компетенциях. Это, несомненно, повлечет за собой необходимость существенно расширять штат политического департамента, несмотря на решимость Совета развернуть новую внешнеполитическую службу ЕС без ущерба для бюджета.

Таблица 10. Общее количество проектов (текущих и запланированных) европейских стран в Центральной Азии в 2008 г.

Страны-участницы ЕС	Количество проектов в странах ЦА					Общее количество проектов
	КГ	КЗ	ТЖ	ТР	УЗ	
Германия	20	16	16	11	24	87
Великобритания	3	7	5	8	7	30
Голландия	4	4	4	5	4	21
Финляндия	4	3	5	4	3	19
Франция	3	7	2	1	4	17
Швеция	8	0	7	1	1	17
Италия	3	2	3	3	3	14
Ирландия	3	2	3	2	2	12
Австрия	4	1	2	1	2	10
Чехия	3	2	1	1	1	8
Латвия	3	1	1	1	1	7
Кипр	1	1	1	0	1	4
Румыния	0	1	1	1	1	4
Словакия	1	3	0	0	0	4
Люксембург	0	1	0	0	1	2
Болгария	0	1	0	0	0	1

Бельгия	0	1	0	0	0	1
Литва	0	1	0	0	0	1
Польша	0	1	0	0	0	1
Португалия	0	1	0	0	0	1
Всего по странам-участницам	60	56	51	39	55	261
Европейская Комиссия	75	64	64	50	50	303

Источник: Основано на стратегических документах ЕС.

С запуском европейской политической Стратегии для Центральной Азии бюджеты программ помощи на период с 2007 по 2013 гг. были удвоены по сравнению с предыдущим периодом и составляют 719 млн. евро. Как видно из приведенной таблицы, Комиссия и будущая Европейская внешнеполитическая служба будут играть ключевую роль во внедрении стратегии по Центральной Азии, поскольку лишь Германия обладает значительной операционной базой в регионе. Таким образом, система разделения труда между Комиссией и странами ЕС принимает несколько иные формы, нежели в случае с Москвой, Вашингтоном или Пекином, где все или почти все страны ЕС имеют свои представительства. Очевидно, что развертывание полноценных делегаций ЕС жизненно необходимо для успешной работы Стратегии в регионе.

Учитывая небольшое количество европейских посольств в Центральной Азии, а также планы по созданию новой внешнеполитической службы Евросоюза, можно утверждать, что в рамках будущих делегаций ЕС в регионе существуют объективные условия для создания всеобщей службы информации. К примеру, дип. миссии могли бы регулярно предоставлять данные о политической ситуации в регионе всем 27 странам-членам ЕС, а также европейским институтам. Со временем это может привести к переходу правительств ЕС именно на такой способ получения информации и позволит избежать дублирования отчетности. Другой сферой для внедрения новых методов работы может стать консульская служба. Делегации ЕС могли бы предоставлять определенные консульские услуги всем гражданам ЕС. Еще более значительным шагом стало бы объединение консульских услуг по выдаче Шенгенских виз в страны, не имеющие представительств в Центральной Азии, а, возможно, и во

все страны Шенгенской зоны. В пользу эффективности такой системы говорит тот факт, что паспортный контроль на границах между странами Шенгенского соглашения отсутствует. Более того, в распоряжении консульских служб имеется Шенгенская Система Информации, которая содержит общеевропейские «черные списки» потенциально опасных граждан, нелегальных мигрантов, преступников и подозреваемых в причастности к террористической деятельности. Центральная Азия может послужить полигоном для испытания подобной общей консульской службы. Помимо очевидной административной выгоды, это помогло бы укрепить позитивный имидж Евросоюза в регионе.

Расширение представительства ЕС необходимо и по той причине, что уровень знаний о Европейском Союзе в Центральной Азии остается низким. Даже в правительственных кругах порой возникают трудности понимания институтов ЕС, что вполне закономерно, учитывая недостаток информационных материалов на местных языках, а также сложность устройства ЕС. Таким образом, Евросоюз нуждается в инструменте по информированию общественности об отношениях ЕС и Центральной Азии. Для освещения сотрудничества в формате Восточноевропейского партнерства и Средиземноморского партнерства существуют налаженные электронные службы информации (www.enpi-info.eu). В случае с Восточноевропейским партнерством, информация доступна как на английском, так и на русском языке. Подобные инициативы по налаживанию систем информации должны сочетаться с мерами по облегчению процедур предоставления помощи потенциальным бенефициарам (см. ниже).

4.2 Развитие Стратегии ЕС в Центральной Азии с 2007 года

Свидетельством повышения интереса ЕС к Центральной Азии послужило назначение в июне 2005 года Спец. Представителя ЕС в регионе (с октября 2006 года этот пост занимает Пьер Морель). Осенью 2005 года со стороны МИДа Германии и европейских институтов началась подготовка политической Стратегии, процесс был еще более ускорен под председательством Германии в ЕС в первой половине 2007 г. Проект документа был презентован

Германией на заседании Совета ЕС в июне и одобрен на саммите ЕС в июле 2007 года.⁹⁴ Политическим контекстом для принятия стратегии послужили три различных фактора: необходимость снабжения войск в Афганистане, андижанские события в Узбекистане в 2005 г., обеспокоенность относительно поставок энергетических ресурсов в связи с газовым кризисом между Россией и Украиной в январе 2006 г.

4.2.1 Политический диалог

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве там, где они уже вступили в силу, создают нормативную базу для проведения ежегодных двусторонних встреч на уровне министров иностранных дел. Политическая Стратегия ЕС позволила проводить многосторонние региональные встречи между Тройкой ЕС и странами ЦА, представляемыми министрами иностранных дел. Первый саммит состоялся в Париже в сентябре 2008 года и был посвящен вопросам безопасности. Второй прошел в Брюсселе в сентябре 2009 года и касался более широкого круга тем, таких как региональная безопасность, энергетика, вопросы использования водных ресурсов, экологии, последствия мирового экономического и финансового кризиса. На встрече также присутствовали представители Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР) и Европейского Инвестиционного Банка (ЕИБ), в задачи которых входит осуществлять финансирование в соответствии с политическими приоритетами, определяемыми в ходе переговоров. Таким образом, между ЕС и ЦА введен в эксплуатацию новый механизм регулярных многосторонних переговоров на высшем уровне.

Спец. Представитель ЕС Пьер Морель регулярно посещает Центральную Азию и проводит встречи с руководством стран. Его работа высоко оценивается как представителями ЕС в регионе, так и

⁹⁴ Для получения информации о первых шагах по внедрению Стратегии см. Andrea Schmitz, "Efficiency and its Costs: The 'Strategy for a New Partnership' with Central Asia", в D. Kietz & V. Perthes (ред.), *The Potential of the Council Presidency – an Analysis of Germany's Chairmanship of the EU, 2007*, SWP Research Paper, январь 2008, Берлин.

правительствами стран ЦА. Одной из его основных функций часто является «служить громоотводом», особенно когда дело касается крайне деликатных вопросов, таких как санкции ЕС в отношении Узбекистана, а также вопросы создания в Центральной Азии больших водноэнергетических мощностей. Тем не менее, правозащитные организации, работающие в регионе, высказывают сожаление по поводу того, что во время своих визитов Морель не проводил встреч с гражданским сообществом и правозащитниками. Критику вызывает и то, что он открыто выступал в пользу отмены санкций в отношении Узбекистана, несмотря на то, что, условия, выставленные ЕС для снятия эмбарго, так и не были приняты узбекской стороной. Также, высказывается мнение, что новая должность Пьера Мореля по поддержанию мира в Грузии может помешать ему полноценно выполнять свои обязанности в Центральной Азии.

Одним из пунктов Стратегии 2007 года было установление межкультурного диалога, но на практике работа в этой сфере не ведется. В то же время, в регионе существует возможность установления эффективного диалога по вопросам исламистских партий и движений, например, в Таджикистане. В ЕС, а также соседних средиземноморских странах растет озабоченность относительно неучастия умеренных исламистских партий в политической жизни. Так, их отсутствие в Центральной Азии может являться дополнительным фактором, усугубляющим процесс радикализации ислама в Центральной Азии по модели некоторых арабских стран.

Оценка: политический диалог между ЕС и Центральной Азией был установлен, но пока существует на уровне поверхностных дискуссий и не достиг каких-либо конкретных результатов.

4.2.2 Демократия и права человека

Одним из первых видимых результатов политической Стратегии стало установление диалогов по правам человека, которые включают встречи на официальном уровне, а также, в большинстве случаев, проведение семинаров гражданского общества. Они предшествуют официальным диалогам и собирают представителей правозащитных организаций и НПО Центральной Азии и ЕС для разработки совместных отчетов и рекомендаций. К настоящему времени были проведены два раунда диалогов: в 2008 и 2009 годах. Всего, состоялось

по два официальных диалога с каждой из стран Центральной Азии, а также было организовано по одному гражданскому семинару. На данный момент отработан механизм диалогов, он эффективно функционирует в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, но с меньшим успехом внедряется в Туркменистане и Узбекистане (далее в тексте мы возвращаемся к данной проблеме). В сессиях по правам человека на правительственном уровне ЕС обычно представляют эксперты в области прав человека из Европейской Комиссии, страны, председательствующей в ЕС, а также Секретариата ЕС. Со стороны центральноазиатских правительств в диалогах принимают участие представители профильных министерств, в частности, министерств юстиции и внутренних дел.

Стандартная программа встреч обычно охватывает последние изменения в ситуации с правами человека в данной стране ЦА и включает несколько тем: судебная и тюремная системы, гражданские права и свободы, сотрудничество с международными организациями, работающими в области прав человека, совместные проекты при поддержке ЕС. Заключительным пунктом встреч является обсуждение списка индивидуальных дел, вызывающих озабоченность Евросоюза (к примеру, неправомерное заключение под стражу или тюремное заключение правозащитников). Согласно процедуре, эксперты ЕС передают представителям центральноазиатской страны список, в котором изложено несколько (пять-шесть) подобных дел и приводятся причины озабоченности ЕС. В преддверии начала официальных диалогов (обычно за день) представители Евросоюза проводят встречу и с местными правозащитниками.

В гражданских семинарах в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане принимают участие около ста правозащитников, представителей неправительственных организаций, экспертов ЕС и Центральной Азии. К примеру, в подобной встрече в Алматы в июле 2009 года, темой которой была «Судебная система и места лишения свободы: на пути к достижению европейских стандартов», принимали участие более ста экспертов. Результатом работы семинара стал многостраничный документ, содержащий рекомендации по улучшению судебной практики, системе присяжных судов, исполнению судебных решений, условиям тюремного содержания и административной ответственности. Программа мероприятия была совместно разработана делегацией Еврокомиссии в Астане и властями Казахстана. Согласно достигнутому компромиссу, темами обсуждения

являлись, в основном, технические моменты, из обсуждения были исключены индивидуальные дела. В семинаре принимали участие представители Евросоюза, но отсутствовали чиновники правительственного уровня. Тем не менее, на проводившемся в октябре 2009 года официальном диалоге разработанные участниками семинара рекомендации были представлены казахстанским официальным лицам. Аналогичные семинары в Кыргызстане и Таджикистане также привлекли большое число участников, в отличие от семинара в Алматы на встрече присутствовали и высокопоставленные правительственные чиновники. Темой обсуждения в Кыргызстане стали права женщин и детей, в Таджикистане обсуждались право на справедливое судебное разбирательство и независимость судебной системы.

Подробные отчеты о мероприятиях, а также список рекомендаций являются публичными документами и представлены на сайте EUCAM на русском и английском языках⁹⁵, но, к сожалению, по-прежнему отсутствуют на сайтах Еврокомиссии и делегаций в регионе. В то же время, регулярный мониторинг прогресса в области внедрения рекомендаций, разработанных экспертами, а также поддержание постоянных экспертных групп могут стать шагом на пути измерения эффективности официальных диалогов по правам человека.

Как уже было отмечено, диалоги достаточно успешно функционируют в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. В этих трех государствах существуют определенные, пусть и ограниченные

⁹⁵ Финальный отчет первого гражданского семинара ЕС и Казахстана «Судебная система и места заключения: на пути к достижению европейских стандартов».
(http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/CS_seminars_final_reports/eu_kazakhstan_seminar_final_report_sept_2009_en.pdf).

Финальный отчет первого гражданского семинара ЕС и Таджикистана «О праве на справедливое судебное разбирательство и независимость судебной системы».
(http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/CS_seminars_final_reports/EU-Tajikistan_civil_society_seminar_final_report_English.pdf).

условия для работы правозащитных неправительственных организаций. Хотя сессии официальных диалогов проходят в закрытом режиме, отзывы об их эффективности достаточно позитивные. Участники диалогов описывают встречи как конструктивные: обе стороны принимают активное участие и проводят полноценные дебаты. Очевидны, тем не менее, и факторы, ограничивающие эффективность семинаров. В первую очередь, данные встречи представляют собой именно диалоги, а не переговоры. Но и в этом случае продуктивность подобных мероприятий можно значительно увеличить, если использовать потенциал гражданских семинаров.

В отношении Туркменистана и Узбекистана складывается гораздо более сложная ситуация. Эти режимы являются одними из самых репрессивных в мире, а политическое пространство для ведения правозащитной деятельности в этих государствах отсутствует. Официальные диалоги с правительствами в Ташкенте и Ашгабаде следуют аналогичной схеме, но атмосфера встреч достаточно негативная: тогда как Туркменистан занимает уклончивую позицию, Узбекистан часто придерживается агрессивной тактики. В частности, представители Узбекистана настаивают на том, чтобы формат диалогов подразумевал симметричность и включал в себя дискуссии о положении с правами человека в Евросоюзе, в частности, обсуждение политики ЕС в отношении различных меньшинств (к примеру, русскоязычного населения Прибалтики), а также исламофобии в Европе. Эти требования узбекского руководства должны учитываться. Более того, нужно заметить, что обсуждение с узбекским правительством опыта ЕС, стран-участниц Евросоюза, Европейского Суда по правам человека в разрешении конфликтных ситуаций будут давать положительный информационный эффект.

В Туркменистане проведение гражданских семинаров невозможно, поскольку здесь отсутствует независимое гражданское общество. В Ашгабаде работает Институт по демократии и правам человека, но он является правительственной организацией. Сотрудники этого института и становятся основными представителями туркменских властей в ходе официальных диалогов. На семинаре гражданского сообщества в Узбекистане присутствовали только представители правительственных НПО. Попытки организовать второй подобный семинар закончились провалом.

В ЕС считают, что еще не пришло время серьезно оценивать эффективность инициатив: они находятся на самых ранних стадиях, а установление взаимного доверия, как известно, очень хрупкий процесс. В Евросоюзе полагают, что в данных условиях возможен лишь мягкий поход, кроме того, необходимо, чтобы между партнерами выработалось общее понимание целей диалогов. Здесь возникает вопрос, что же представляют собой диалоги по правам человека: реальные усилия по улучшению ситуации в регионе или лишь видимость? По словам европейских дипломатов, по мере возможности процесс прогрессирует, поэтому ЕС не должен поддаваться соблазну внедрить критерии оценки эффективности и результативности диалогов. В реальности же, главным риском является вероятность контрпродуктивного эффекта: может случиться так, что диалоги будут восприниматься как попытка узаконить действия репрессивных правительств, для которых данные мероприятия лишь часть пиара. В целях избежания подобных результатов ЕС должен принимать осторожные шаги по качественному улучшению и углублению тематики проводимых встреч.

Необходимо усилить связь между официальными диалогами и семинарами гражданского общества. В частности, в ходе семинаров можно проводить постоянный мониторинг происходящих изменений в области прав человека на основе заданных критериев, а затем публиковать результаты обсуждений.

В октябре 2009 ЕС окончательно отказался от санкций в отношении Узбекистана, которые были введены после событий в Андижане в 2005 году (см. подробнее в Вставкае 1). Подобные инциденты (по данным на 2009 год) не были зарегистрированы с тех пор ни в одной из других стран ЦА, несмотря на то, что отдельные режимы исключительно репрессивны. Эффективность санкций ЕС, а также правильность их снятия остаются под вопросом. Согласно некоторым экспертам, санкции существенно подорвали имидж Узбекистана на международной арене, и несмотря на то, что это не привело к видимым реформам в Узбекистане, эти меры помогли свести к минимуму вероятность повторения андижанских событий в ЦА. Другие аналитики полагают, что снятие санкций может послужить неверным сигналом для других государств региона, поскольку условия Евросоюза так и не были приняты. Абстрагируясь от этих позиций, можно утверждать, что Евросоюз должен вынести определенные уроки из ситуации. Во-первых, очевидно, что если ЕС

намерен и далее применять режим санкций, его действия должны быть более продуманными, четкими, а принятым решениям должны подчиняться все без исключения страны-участницы. Естественно, что ЕС присуще разнообразие политических позиций по подобным вопросам – это является результатом демократического устройства Евросоюза. Тем не менее, принятие решения должно сопровождаться неукоснительным его соблюдением, в противном случае репутация ЕС оказывается под угрозой.

Несомненно, в будущем ЕС предстоит неоднократно сталкиваться с масштабными нарушениями прав человека, которые будут находиться за пределами юрисдикции проходящих раз в год официальных диалогов и требовать незамедлительной и серьезной реакции. Одним из последних примеров может служить дело казахстанского правозащитника Евгения Жовтиса, которое стало основанием для официального выражения обеспокоенности со стороны министров иностранных дел ЕС, а также разочарования со стороны ОБСЕ, организации, в которой Казахстан занял пост председателя спустя несколько дней после осуждения Жовтиса (см. раздел 4.4.1).

Вставка 1. Санкции ЕС в отношении Узбекистана после андижанских событий

После расправы над более чем 700 участниками демонстраций в Андижане в мае 2005 года, ЕС отправил в Ташкент запрос на участие международной следственной комиссии в расследовании причин произошедшего. После отказа президента Каримова дать такое разрешение, ЕС ввел санкции в отношении этой страны*:

12 официальным лицам Узбекистана, ответственным за расправу над манифестантами, был запрещен въезд в страны ЕС. Установлено эмбарго на продажу Узбекистану оружия. Приостановлены все официальные встречи и диалоги, что на практике означало частичное приостановление Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с этой страной. Были также приняты условия пересмотра санкций, основным из которых было «сотрудничество узбекского правительства с любым независимым международным наблюдателем, на которого будут возложены функции по расследованию беспорядков в Андижане». Данное решение стало первым в истории ЕС, когда было частично заморожено действие партнерского соглашения с какой-либо страной.

Введение санкций получило широкое одобрение со стороны правозащитных организаций еще и потому, что ЕС оказался единственным международным институтом, немедленно отреагировавшим жесткими мерами. Администрация Буша повела себя значительно более осторожно, чтобы не последовать примеру Европы, а Россия позже подписала новое соглашение об обороне с целью обеспечить безопасность режима Каримова в случае возникновения внутренних конфликтов. Тем не менее, не все страны-участницы поддержали позицию ЕС. Каждое новое продление санкций сопровождалось ожесточенными дебатами между группой стран во главе с Германией, выступавшими за полное снятие санкций и такими странами, как Голландия, Швеция и Великобритания, отстаивавшими их продление. Совет Евросоюза постепенно снял все ограничения.

- в ноябре 2006 года были сняты санкции на частичное приостановление Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, но продлено эмбарго на торговлю оружием.

- в мае 2007 года список чиновников, которым был запрещен въезд в ЕС, сокращен на 4 человека.

- в ноябре 2007 года запрет на въезд в ЕС приостановлен.

- в ноябре 2008 года запрет на въезд полностью снят.

- в октябре 2009 года снято эмбарго на торговлю оружием.

В каждом случае ЕС обосновывал свою позицию фразами вроде «мы приветствуем прогресс Узбекистана в области соблюдения законности и прав человека», хотя Комиссии приходилось крайне трудно при составлении отчетов о реальных достижениях Узбекистана в данных областях. На деле постепенное снятие санкций не сопровождалось никакими попытками Ташкента улучшить ситуацию с правами человека за исключением освобождения из тюрем ряда правозащитников. Ташкент так и не принял условия ЕС допустить на свою территорию комиссию по расследованию андижанских событий. Узбекские дипломаты, однако, вели активную дипломатическую работу, чтобы убедить ЕС в том, что санкции не сработают. Эти усилия выдавали скрытое недовольство Каримова введенными санкциями.

* Общая позиция Совета ЕС 2005/792/CFSP

С точки зрения ЕС права человека и демократия являются компонентами единого нормативного континуума. К сожалению, в настоящее время в Центральной Азии эффективная демократия невозможна. В регионах, подобных ЦА, в которых доминируют авторитарные режимы, как, к примеру, в Северной Африке, в цели ЕС не входит продвижение масштабных программ демократизации. Акцент делается на соблюдение прав человека и аспекты управления, включающие верховенство закона. Вероятно, в ЕС пришли к мнению, что в первую очередь необходимо фокусировать внимание на улучшении прав человека, а уже значительно позже заниматься

массированным продвижением демократических программ. Концепция продвижения демократии в целом в мире переживает кризис доверия, хотя для стран-соседей ЕС европейские стандарты по-прежнему остаются нормативными эталонами. Мнения относительно данной концепции сильно разнятся: одни полагают, что возможно добиться значительного улучшения прав человека даже в авторитарных режимах (так называемое «Просвещение»), а также тех, кто полагает, что демократия, гражданские свободы и права человека являются неразделимыми понятиями. В том же ключе ведутся дебаты между сторонниками взглядов, что необходимо одновременно продвигать экономическую и политическую либерализацию, и теми, кто полагает, что улучшение экономических и социальных условий должно предшествовать эффективному демократическому устройству государства. В любом случае, в настоящее время в Центральной Азии не наблюдается перспектив улучшения политической ситуации, особенно принимая во внимание тот факт, что в некоторых странах, напротив, происходит сокращение политического пространства, например, в Кыргызстане, а в Туркменистане новому режиму так и не удалось добиться существенного прогресса в области соблюдения гражданских свобод.

Оценка: установление диалогов по правам человека является одним из ключевых нововведений, предусмотренных Стратегией, которое предполагает вовлечение гражданского общества и дискуссии на государственном уровне. В случае Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана процесс включает четкую программу, подробный обзор ситуации с правами человека и рассмотрение индивидуальных дел. Тем не менее, формат встреч по-прежнему консультативный, и в ближайшее время они не принесут видимых результатов. Более того, существует угроза, что диалоги превратятся в рутинное мероприятие. Дабы избежать подобной ситуации, Евросоюз должен поступательно углублять и расширять цели и задачи гражданских семинаров и приглашать экспертов устанавливать критерии мониторинга прогресса в области прав человека. В разделе 4.4. представлены примерные критерии оценки для каждой страны региона. Мы полагаем, что введение санкций является методом, применимым лишь в крайних случаях. Евросоюзу также стоит обратить пристальное внимание на необходимость укрепления солидарности при выработке единого подхода стран-участниц, особенно, в тех случаях, когда решение о введении санкций уже принято.

4.2.3 Верховенство закона

Инициатива «Верховенство закона» является одним из приоритетных региональных направлений Стратегии ЕС в Центральной Азии. Согласно этому документу, она направлена на «поддержку продолжающейся модернизации правовой сферы как части более широкой стратегии по укреплению стабильности, процветания и соблюдению прав человека».⁹⁶ В настоящее время у Евросоюза отсутствует масштабная программа по демократизации региона, поэтому усилия в области верховенства закона, более благосклонно воспринимаемые местными властями, являются ключевым звеном работы ЕС по улучшению механизмов управления и соблюдению прав человека в Центральной Азии. Инициатива приводится в жизнь по двум направлениям: политический диалог на высшем уровне и программы технической помощи.⁹⁷ Процесс был запущен в ноябре 2008 года на встрече министров иностранных дел в Брюсселе, где было согласовано проведение двух последующих совещаний в 2009 году. Одна встреча состоялась в Бишкеке и была организована Германией, вторая прошла в Ташкенте под руководством французской стороны.

В процессе работы на региональном уровне ЕС обращается к проблемам, характерным для всех пяти государств Центральной Азии, кроме того, применяется и индивидуальный подход, основанный на уровне развития правовой системы каждой страны. Достаточно активно идет процесс модернизации в Казахстане и Кыргызстане, в этих двух странах, а также в Узбекистане упор делается на судебную реформу, в Туркменистане больше внимания уделяется обучению работников правовой сферы. В Таджикистане ведется работа по внедрению тюремных реформ.

⁹⁶ Совет ЕС, текст Стратегии ЕС в Центральной Азии, там же, 2007.

⁹⁷ Для более подробной информации см. Рико Айзекс, «Инициатива «Верховенство закона в Центральной Азии», брифинг EUCAM, No. 9, август 2009.

Основу Инициативы «Верховенство закона» составляют уже существовавшие и до принятия Стратегии проекты, а именно: работа немецкого агентства GTZ в области коммерческого и торгового законодательства, а также проекты Венецианской Комиссии Совета Европы в сфере конституционального законодательства. Казахстан и Кыргызстан имеют статус наблюдателей при Венецианской Комиссии, которая с недавнего времени работает по проекту Инициативы «Верховенство закона», финансируемому Францией, Германией и Европейской Комиссией. Другие страны-члены ЕС также в свое время поддерживали разнообразные двусторонние проекты в области соблюдения законности. Еще слишком рано оценивать результаты данной работы. В целом, Инициатива должна привести к возникновению более четкой стратегии в работе ЕС в этой области, а также к большей результативности проводимых проектов. Тем не менее, стоит избегать иллюзий относительно сложности поставленных задач, учитывая, что в странах Центральной Азии действуют авторитарные режимы, полностью подчиняющие себе органы правовой и судебной власти.

К настоящему моменту неясно, насколько достижим больший уровень суверенитета судебной ветви власти в этих странах. Существует ряд примеров того, что, в принципе, такой исход вполне вероятен: в Египте судебной власти удалось удерживать определенную степень независимости в условиях авторитарного режима. С другой стороны, важно заметить, что в 2008 году все узбекские юристы были вынуждены пройти повторную квалификацию. Несомненно, главной целью этого мероприятия было укрепление их политической лояльности.

Инициатива «Верховенство закона» является одним из ярких примеров сотрудничества Европейской Комиссии и стран-членов ЕС: Франция и Германия предпочли двусторонним проектам совместное, трехстороннее финансирование программы, тем самым беря на себя часть ответственности за исполнение европейской Стратегии. Не стоит недооценивать важность этого момента. В свете часто отсутствующей слаженности работы ЕС и стран-членов, усилия по достижению большей результативности путем объединения усилий европейских институтов и стран единой Европы является решающими в деле укрепления имиджа ЕС как единого и эффективного политического игрока. Более того, беря во внимание перегруженность департаментов Еврокомиссии, очень важным

представляется привлечение дополнительных дипломатических ресурсов европейских стран.

Оценка: В то время как еще слишком рано анализировать работу Инициативы, нам хотелось бы подчеркнуть тот факт, что здесь решающую роль играет долгосрочная работа, поскольку в ближайшей перспективе достижение каких-либо видимых результатов маловероятно. Мы также обращаем внимание на важность создания критериев оценки Инициативы, поскольку к настоящему моменту подобные индикаторы отсутствуют.⁹⁸ Учитывая отсутствие масштабной программы по демократизации региона, данная Инициатива представляется еще более важной. Она демонстрирует приверженность ЕС поддержке и продвижению демократических ценностей в Центральной Азии. Сотрудничество и техническая помощь в этой сфере должны сосредотачиваться на укреплении главенства закона как элемента демократического управления и соблюдения прав человека. Кроме того, высоко оценивается участие стран-членов ЕС (Франции и Германии) в исполнении элемента общей европейской Стратегии.

4.2.4 Образование

Ситуация в сфере образования в Центральной Азии остается очень сложной, система страдает от острой нехватки финансирования на всех уровнях, массового закрытия проф. училищ, снижения уровня грамотности в школах и коррумпированности высших учебных заведений (в Центральной Азии широко распространена практика покупки дипломов и подкупа при приеме в вузы). Тем не менее, качество образования варьируется от страны к стране. В Туркменистане при бывшем президенте Сапармурате Ниязове была сокращена продолжительность школьного обучения. В Кыргызстане и Таджикистане в связи с нехваткой электричества в зимние периоды многие школы попросту закрываются. Между тем, Казахстан и Узбекистан инвестируют крупные средства в образовательную сферу. Так, казахстанское правительство выделило около 500 млн. евро на строительство в Астане технического университета, преподавание в котором будет вестись на английском языке зарубежными

⁹⁸ Рико Айзекс, там же.

профессорами. Также, Казахстан и Кыргызстан проводят масштабные реформы, нацеленные на соответствие Болонской системе «бакалавриат-магистратура-докторантура», что является необходимым условием для признания отечественных дипломов на международном уровне.

В Стратегии сфера образования обозначается как одно из приоритетных направлений сотрудничества, которое состоит из трех компонентов: политического диалога «Центральноазиатская образовательная платформа», программной составляющей - ТЕМПУС, Эразмус Мундус, Болонский процесс, профессиональное образование при поддержке Европейского фонда обучения, научно-образовательная сеть Центральной Азии (CAREN), - а также разнообразных двусторонних инициатив стран-участниц ЕС.

Некоторые из данных проектов подробно рассматриваются в рабочем докладе EUCAM⁹⁹. В рамках образовательной платформы предусмотрено проведение серии региональных встреч на высшем уровне и в формате рабочих групп, а также национальных диалогов. Данные мероприятия уже проводятся, но к настоящему моменту трудно говорить об их практической ценности. В программном секторе продолжается работа по уже существующим проектам, которые постепенно объединяются под новым флагом образовательной инициативы.

Болонский процесс и программа ТЕМПУС являются взаимодополняющими элементами инициативы, способствующими стратегическому планированию реформ (Болонский процесс) и практическому пересмотру штатного расписания на уровне вузов (ТЕМПУС). В рамках программы ТЕМПУС накоплен огромный опыт, поэтому данный инструмент полезен именно при проведении институциональных реформ, необходимость в которых остро стоит в Центральной Азии.

Программа «Эразмус Мундус» распространяется на регион сравнительно недавно - с 2007 года. За последние три года были организованы шесть консорциумов, три из которых координируются технологическим университетом Эйндрховена, три другие - высшей

⁹⁹ См. Питер Джонс, *Образовательная Инициатива ЕС в Центральной Азии*, рабочий доклад EUCAM, No. 9, март 2010.

школой Эразмус в Брюсселе (мы беседовали с представителями этой школы). В каждый консорциум входят 8 европейских университетов и 6-10 вузов Центральной Азии, из которых - 26 казахстанских университетов, 14 вузов Узбекистана, 6 из Кыргызстана, 6 таджикских учебных заведений и 1 туркменский университет (в силу изолированности этой страны). В основе концепции «Эразмус Мундус» лежат программы студенческого обмена, в рамках которых 602 студента (все 6 консорциумов) около года (или 6 месяцев, а в отдельных случаях до трех лет) получают образование за рубежом. Из общего числа студентов по обмену подавляющее большинство (3/4) являются студентами из Центральной Азии, четверть – студенты из Европы. Интересно отметить, что во всех шести консорциумах среди европейских университетов были представлены вузы Турции, поскольку для большинства выходцев из Центральной Азии не составляет большого труда овладеть турецким языком. В остальных случаях преподавание в вузах, входящих в консорциумы, ведется на английском языке, и, согласно отзывам, уровень языка центральноазиатских студентов соответствует требованиям. Литовские и болгарские университеты в составе консорциумов предлагают обучение как на английском, так и на русском языках. Финансирование «Эразмус Мундус» удвоено с 5 до 10 млн. евро в год. Однако отчеты о работе программы за последние несколько лет все еще недоступны. Некоторые специалисты склоняются к тому, что формат программы недостаточно адаптирован к реалиям Центральной Азии. В частности, отмечается, что программа эффективна в партнерстве со странами, в которых отмечен достаточно высокий уровень качества образования, что нехарактерно для большинства вузов Центральной Азии. В данной ситуации необходимо подстроить «Эразмус Мундус» под условия в регионе. Соответствующие рекомендации приведены ниже.

Проект CAREN предусматривает развертывание в Центральной Азии ширококанальной высокоскоростной сети для студентов и ученых 200 центральноазиатских университетов и исследовательских институтов. Для этих целей на период с 2009 по 2011 годы ЕС выделяет 5 млн. евро.

Согласно тексту Стратегии, предусматривается создание в регионе Центра европейских исследований, а также поддержка европейских инициатив в области высшего образования, таких как Казахстанско-Британский и Казахстанско-Немецкий университеты в

Алматы или Вестминстерский университет в Ташкенте. Эти планы еще не реализованы. На ранних этапах ЕС поддержал создание в Казахстане Казахстанского Института Менеджмента, Экономики и Прогнозирования (КИМЕП), который в настоящее время представляет собой крупный университет, где обучается порядка 6 тысяч студентов. Кроме того, в регионе осуществляется и ряд других независимых образовательных инициатив: Американский университет в Бишкеке, а также амбициозный проект Фонда Ага Хана по созданию Университета Центральной Азии, кампусы которого будут расположены в трех странах региона - Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Подобные проекты представляют особую ценность, учитывая уровень коррупции и низкие стандарты образования во многих государственных университетах. Поддержка этих вузов помогла бы ЕС сделать более весомый вклад в сектор образования, а также способствовала бы формированию имиджа Евросоюза как спонсора передовых образовательных центров.

Некоторые из этих инициатив потребуют внесения изменений в программный инструментарий ЕС:

- Евросоюз мог бы предоставлять стипендии для обучения в европейских и других международных университетах в Центральной Азии. В настоящее время обучение в данных вузах могут позволить себе лишь молодые люди из обеспеченных семей. Стипендиальные программы для студентов среднего и низкого достатка способствовали бы уменьшению социального неравенства. Стипендии могли бы предоставляться на весь период обучения, таким образом, стало бы возможным расширение программы «Эразмус» с целью включения стипендий за весь курс обучения наряду с уже существующими однолетними программами индивидуальной мобильности.

- Необходимо создание факультета или курса по изучению ЕС (данная идея сейчас рассматривается Комиссией) при поддержке программы Жана Моне, участие в тендере которой открыто для всех стран мира.

- Необходимо создание Центральноазиатского исследовательского центра со штаб-квартирой в одном из независимых вузов в крупном мегаполисе ЦА, а также сетью офисов в других городах и странах региона.

- Возможно создание лингвистических «европейских школ», которые бы специализировались на обучении в последних классах

средней школы на уровне, достаточном для поступления в бакалавриат за рубежом.

- Необходимо детально рассмотреть возможность поддержки Евросоюзом крупного технического университета, основанного в Астане. В данном случае трудности могут возникнуть скорее с подбором преподавательского состава, нежели с финансированием. В частности, особого внимания заслуживает возможность установления тесных контактов с Европейским Технологическим Институтом в Будапеште.

Все страны-участницы ЕС являются частью Образовательной Инициативы, у некоторых имеются собственные масштабные проекты в этой сфере. Создание информационных ресурсов, например, вебсайта, описывающего возможности для обучения центральноазиатских студентов за рубежом, также является одной из целей Инициативы.

Внутри Комиссии ряд механизмов администрирования проектов, возможно, нуждается в пересмотре. В настоящее время ответственность за исполнение инициативы лежит на Главном управлении по оказанию внешней помощи и сотрудничеству, тогда как ранее эти функции выполняло Главное управление по образованию и культуре, сотрудники которого обладают гораздо большим опытом, когда речь идет об образовательных программах. В частности, именно этот орган курирует вопросы образования для Восточного партнерства и определяет политику ЕС в этой области для бывших советских республик региона. Нам кажется логичным, что именно Главное управление по образованию и культуре должно заниматься вопросами, касающимися программ в рамках Образовательной Инициативы в Центральной Азии.

Оценка: К настоящему моменту в рамках Образовательной Инициативы, в основном, имеет место ребрендинг уже существующих программ. Тем не менее, были вдвое увеличены бюджеты ТЕМПУС и «Эразмус Мундус»: с 5 до 10 млн. евро в год. Дальнейшее смещение акцентов в сторону приоритизации образования как области оказания европейской помощи приветствуется. На данном этапе важно, чтобы Комиссия провела тщательное исследование эффективности «Эразмус», а также пересмотрела механизм работы Инициативы. Больше внимания должно быть уделено другим проектам (как уже было отмечено выше). Основной целью работы должно стать создание

имиджа ЕС как спонсора высококачественных и независимых образовательных учреждений и исследовательских центров, а также как сторонника реформы системы начального и среднего образования. Возможного пересмотра также заслуживают решения по передаче менеджерских полномочий по образовательным программам.

4.2.5 Энергия – нефть и газ

Работа ЕС в энергетическом секторе региона началась в 1995 году, когда была запущена программа ИНОГЕЙТ, которая получила дальнейшее развитие благодаря Бакинской инициативе, в формате которой проводятся многосторонние встречи между государствами ЦА, Кавказа и Прикаспийского региона. В Центральной Азии энергетическая политика также рассматривается во время официальных диалогов ЕС с Казахстаном и Туркменистаном. Тем не менее, как правило, все эти инициативы ограничиваются краткосрочными проектами и поверхностными обсуждениями.

Заинтересованность ЕС в нефтяных и газовых ресурсах Центральной Азии закреплена в Стратегических энергетических обзорах ЕС, второй из которых был опубликован в ноябре 2008 года. Он определяет инфраструктуру, необходимую для диверсификации поставок энергосырья в Европу. В обзоре перечислены следующие пункты: создание систем снабжения для сжиженного природного газа, завершение строительства газовых и нефтяных трубопроводов в ЕС и соседних государствах, а также постройка Южного газового коридора для экспорта из каспийского и ближневосточного регионов. Срочность этих проектов объясняется растущей озабоченностью Евросоюза по поводу ненадежности поставок российского газа через Украину.

Казахстанский нефтяной сектор стремительно развивается при участии многочисленных европейских компаний, выступающих в качестве инвесторов. Тематика энергетических диалогов разнообразна: обсуждение развития инфраструктуры, возобновляемых источников энергии, энергетической целесообразности, а также, возможные в будущем поставки газа через Каспийское море. Казахстан заинтересован в развитии новых маршрутов для экспорта своих энергоресурсов, что позволит снизить зависимость страны от трубопроводов через территорию России. В частности, Казахстан

увеличивает объемы транспортируемой нефти через Каспийское море в Баку, которая далее доставляется либо к Черноморскому и Средиземноморскому побережью через трубопроводы Баку-Тбилиси-Джейхан, либо идет поездом к грузинскому побережью Черного моря (кроме того, сейчас ведется строительство новой ветки из Грузии к турецкому Карсу). Эти поставки имеют огромное значение, однако не открывают новых стратегических возможностей для ЕС. Казахстан, в первую очередь, стремится снизить собственную уязвимость как экспортера, более того, нефть уже в любом случае полностью распределена между мировыми потребителями.

С другой стороны, газовые запасы Туркменистана открывают больше перспектив для ЕС, поскольку они могут служить основным компонентом поставок через предлагаемый «Южный коридор».¹⁰⁰ Начала сотрудничеству было положено в апреле 2008 года, когда был подписан Меморандум о взаимопонимании, предусматривающий экспорт 10 миллиардов кубометров газа из Туркменистана в страны ЕС. Энергетический диалог с Ашхабадом послужил толчком к дальнейшему укреплению сотрудничества в этой сфере. Комиссия поддерживает создание Каспийской разрабатывающей корпорации (CDC) - консорциума газовых компаний, в который также входят австрийская OMV и немецкая RWE. В его задачи, в частности, будет входить сбор информации о нуждах газовых компаний Европы в поставках голубого топлива из Туркменистана. В настоящее время Комиссией проводятся технико-экономическое обоснование такого консорциума, который должен будет соответствовать законам ЕС о конкуренции, а также отвечать интересам туркменского правительства. OMV и RWE основали совместную Каспийскую энергетическую компанию, в задачи которой будет входить исследование юридических аспектов строительства транс-каспийского трубопровода и другой газовой инфраструктуры.

Поставки из Туркменистана, согласно разрабатываемым проектам, смогут заполнить «Южный газовый коридор». Проект

¹⁰⁰ Для подробной информации см. Майкл Денисон, *ЕС и Центральная Азия: выгодное энергетическое сотрудничество*, Рабочий доклад EUCAM, No. 2, июль 2009.

«Набукко», предложенный в 2002 году с целью связать трубопроводами общим объемом 31 млрд. куб. м. ЕС и Турцию, развивается крайне вяло. В июле 2009 года было подписано межправительственное соглашение между Австрией, Болгарией, Венгрией, Румынией и Турцией. На рассмотрении находится также «Белый поток» - дополнительный трубопровод (с объемом 32 млрд. куб. м.) между Грузией и Румынией через Черное море, который позволит избежать монополии Турции на «Южный коридор».

По этим трубопроводам может пойти газ из Азербайджана, Ирака и Ближнего Востока. Но решающим может стать щедрое предложение Туркменистану о многолетних ежегодных закупках 30-40 млрд. куб. м. газа, который затем пойдет через Каспийское море в Европу, при этом существует множество путей осуществления поставок: транспортировка сжиженного газа, жидкого природного газа и по технологии «газ в жидкости». Частично объемы могут заполняться топливом, добываемом на побережье, но, в основном, поставками из восточных и юго-восточных областей Туркменистана, которые будут достигать западных территорий по новому трубопроводу «Восток-Запад», на строительство которого в 2009 году был объявлен тендер. Из западных регионов Туркмении газ может идти дальше на север в Россию через Казахстан, а также частично уходить на запад через Каспий в создаваемые ЕС трубопроводы.

В то время как ЕС в течение последних семи лет находится на стадии рассмотрения проекта «Набукко», так и не начав практической реализации, Китай в декабре 2009 года открыл новый газопровод из Туркмении через Казахстан и Узбекистан к своим западным территориям. В настоящее время объемы поставок через него невелики – 6 млрд. куб. м. Ожидается, что к 2017 году, когда проект заработает в полную мощь, через трубопровод будет проходить до 40 млрд. куб. м. голубого топлива (для сравнения импорт газа в ЕС в последние годы колебался у отметки в 140 млрд. куб. м.). Строительство китайского газопровода с момента подписания соглашения и до официального открытия заняло три с половиной года. 8 тыс. китайских рабочих выполнили большую часть строительных работ.

В случае если ЕС решится на долгосрочные закупки туркменского газа, его политика, скорее всего, будет определяться как коммерческой и политической целесообразностью, так и принципами корпоративной социальной ответственности, прозрачности и

подотчетности энергетического сектора. Комиссар ЕС по энергетике Андрис Пибалгс не раз заявлял о своей поддержке Инициативы прозрачности в добывающей промышленности, нового мирового стандарта работы данной индустрии, в основе которого лежат задачи поддержки управления гос. финансированием, подотчетность и создание устойчивого инвестиционного климата. Эта многоступенчатая инициатива поддерживается гражданским сообществом, правительствами, корпорациями и международными институтами, такими как Всемирный Банк и ЕБРР. Азербайджан стал первой страной, присоединившейся к программе, за ним последовали Казахстан и Таджикистан. В настоящее время неизвестно, планируют ли Туркменистан и Узбекистан поддержать инициативу. Еврокомиссия и международные финансовые институты в Центральной Азии, в свою очередь, должны придерживаться принципов, декларируемых инициативой.¹⁰¹

Оценка: энергетическая составляющая политики ЕС в Центральной Азии представляет большую важность. Отношения с Казахстаном, крупнейшим поставщиком нефти в регионе, в целом, складываются довольно успешно, но возможности масштабного сотрудничества по вопросам поставок в Евросоюз здесь отсутствуют. Крупные газовые закупки у Туркменистана как часть плана по диверсификации поставок в ЕС вполне осуществимы, но это потребует больших совместных усилий европейских институтов, стран-участниц, а также крупнейших энергетических компаний.

В энергетических диалогах и проектах ЕС должен оставаться верным принципам Инициативы прозрачности в добывающей отрасли, поскольку Евросоюз не раз подчеркивал свою поддержку данной программы. В заключение, ЕС рассматривает проект «Набукко» уже семь лет, между тем Китай проложил трубопровод из ЦА на свою территорию в течение половины указанного срока. В этом случае, а также в других подобных ситуациях ЕС необходимо решать, действительно ли он намерен превратиться в глобального

¹⁰¹ Для более подробной информации см. “The Nabucco Gas Pipeline: A chance for the EU to push for change in Turkmenistan”, Квакерский Совет по Европейским Делах, декабрь 2009, Брюссель.

политического игрока или будет всегда оставаться на периферии событий.

4.2.6 Водные ресурсы и водная энергетика

Главной проблемой в Центральной Азии остаются вопросы воды, а также потенциальные конфликты между странами верховья, которые намерены развивать свой водно-энергетический потенциал, и странами низовья, которые опасаются, что это приведет к нехватке воды для орошения полей в летний период.¹⁰² Таджикистан стремится закончить строительство Рогунской дамбы, которая при высоте 335 м. станет самой высокой в мире. Кыргызстан заканчивает сооружение дамбы «Камбарата-2», которая финансируется российской стороной. В Бишкеке также разработаны планы по строительству «Камбарата-1» - более крупной, чем ее предшественница, дамбы. Между тем, водная проблема в Центральной Азии - это сложная тема. Помимо очевидного конфликтного потенциала она затрагивает необходимость сбора информации об интенсивности водных потоков, вопросы использования современных технологий и методов управления этим ресурсом, восстановления устаревших систем орошения, реформу сельского хозяйства, целиком опирающегося на затратные в плане водных нужд секторы, обновление генераторов и оборудования электростанций и т.д.

С точки зрения имеющейся институциональной базы, Международный фонд спасения Арала (МФСА) может служить платформой для сотрудничества, как на политическом, так и на техническом уровне. До недавнего времени фонд являлся практически не функционирующей структурой, председательство в которой переходило от одной центральноазиатской столицы к другой. Передислокация офиса МФСА в Алматы в январе 2009 года возродило надежды на то, что организация будет реформирована. Между тем, дезинтеграция регионального энергокольца может послужить новым препятствием на пути укрепления сотрудничества в Центральной Азии (см. ниже).

¹⁰² Всемирный Банк, "Water Nexus in Central Asia - Improving Regional Cooperation in the Syr Darya River basin", январь 2004; и "Central Asia/South Asia Electricity Conference, Islamabad", Общий доклад, май 2006.

Здесь, как и в случае с другими инициативами, работа ЕС проходит по двум направлениям. Во-первых, это политические диалоги, организуемые Италией, на которую возложена ответственность за Водную Инициативу. Третий раунд встреч на высшем уровне был проведен в Риме ноябре 2009 года. Среди тем обсуждения на римской конференции были вопросы изменения климата, экологический менеджмент и водные ресурсы. По результатам встреч решено создать рабочую группу по экологическому менеджменту и изменениям климата; перезапустить рабочую группу ЕС-Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия; а также основать платформу для сотрудничества по вопросам экологии и водных ресурсов, в рамках которой запланированы встречи на уровне министров в 2010, 2011 и 2012 гг. Для стороннего наблюдателя достаточно сложно на данном этапе разобраться, приведет ли вся эта дипломатическая активность к видимым практическим результатам. Пока работа ЕС в этой области не принесла плодов, а представители Евросоюза предпочитают оставаться в тени, когда дело касается болезненных тем и вопросов.

На техническом уровне Еврокомиссия курирует несколько проектов в регионе, одним из которых является «Управление водными ресурсами в Центральной Азии». Кроме того, проблемами воды в регионе занимаются Всемирный Банк, Швейцария, а также Германия, запустившая так называемый «Берлинский процесс». Под эгидой ООН функционирует Региональный центр превентивной дипломатии в Центральной Азии с офисом в Ашхабаде. Один из представителей Немецкого сообщества по техническому сотрудничеству, осуществляющий «Берлинский процесс», работает в непосредственной близости и в тесном сотрудничестве с МФСА и может консультировать по вопросам реформ, происходящих в данной организации. Эксперты, занимающиеся водной проблемой в Центральной Азии, проводят регулярные рабочие встречи, в основном, в Алматы с целью обмена информацией и эффективного разделения труда. Проект ЕС по управлению водными ресурсами в данное время работает в трех странах региона. Туркменистан и Узбекистан не участвуют в проекте, последний, кроме прочего, блокирует создание приграничных водоносных пластов. Акцент делается на стандарты качества воды, но эта проблема видится скорее второстепенной в Центральной Азии в сравнении с проблемой

объемов доступных водных ресурсов в регионе. Кроме того, проект занимается вопросами управления водными ресурсами.

В Центральной Азии существует огромный потенциал расширения водных резервуаров стран верховья и сооружения там крупных ГЭС.¹⁰³ В основном, проекты касаются каскадных дамб на реке Нарын в Кыргызстане и реке Вакш в Таджикистане, которые впадают в Сырдарью и Амударью соответственно. Технология сооружения каскадных дамб может решить проблему конфликта интересов стран верховья и низовья: в зимний период верхние дамбы смогут спускать воду для удовлетворения потребностей стран верховья в электроэнергии, в летние месяцы нижние дамбы смогут выпускать воду для ирригационных нужд стран низовья. Другим фактором, определяющим необходимость инвестиций в проекты крупных дамб, является изменение климата. В Центральной Азии существует угроза усугубления климатических скачков и опустынивания, особенно в странах низовья, что вновь говорит в пользу создания крупных водных резервуаров в верховьях течений рек.¹⁰⁴ Более того, страны Южной Азии (Афганистан, Пакистан, Индия) испытывают острую нужду в электричестве в летнее время (для работы кондиционеров), что совпадает по времени с началом поливного сезона в странах низовья и открывает возможности для экспорта генерируемой летом энергии. В распоряжении Всемирного Банка имеется проект строительства линии электропередачи из ЦА в Южную Азию мощностью в 1000 МВт. (CASA 1000).¹⁰⁵ Его успех, конечно, будет целиком зависеть от стабильности ситуации в Афганистане и Пакистане. Кроме того, существует необходимость инвестировать в меры по предотвращению конфликтов в Центральной Азии, т.к. военные конфликты, связанные с распределением воды в регионе, вполне вероятны. ЕС должен начать выходить на лидерские позиции по созданию глобальной инициативы с участием региональных и международных организаций с целью

¹⁰³ См. Всемирный Банк, "Water Energy Nexus in Central Asia" - Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin", январь 2004.

¹⁰⁴ Евразийский Банк Развития, "The Impact of Climate Change on Water Resources in Central Asia", сентябрь 2009.

¹⁰⁵ См. Всемирный Банк, "Central Asia South Asia Regional Electricity and Trade" (CASA 1000), информация по проекту No. AB3686, январь 2009.

совместного предотвращения риска экономических и социальных потрясений в странах верховья, а также возможность возникновения конфликтов со странами низовья. Находящийся на этапе реформ Фонд по спасению Арала в своем новом качестве может служить полноценным региональным партнером по реализации этих инициатив.

С другой стороны, распад единого энергокольца наносит очередной удар по процессу построения сотрудничества в регионе. О намерениях покинуть общую энергосеть заявил Казахстан, а Узбекистан с декабря 2009 года не является частью кольца. Каждая из стран Центральной Азии пытается быть энергетически независимой от своих соседей (что стоит больших усилий и затрат). Кыргызстан и Таджикистан могут последовать общему примеру и озаботиться исключительно национальными нуждами в электроэнергии, игнорируя интересы стран, расположенных вниз по течению, в получении воды для орошения. Ситуация в Таджикистане достигла критической точки: президент страны призвал население, за исключением малоимущих граждан, приобретать акции Рогунской ГЭС для того, чтобы собрать необходимые для окончания строительства средства. В то же время, принадлежащая России ГЭС «Сангтуда-2» начала ограничивать поставки электроэнергии для государственной энергетической компании, поскольку та не в состоянии погасить накопленные задолженности. Это ведет к громадным экономическим потерям, а также к дестабилизации региона. Евросоюзу и другим организациям необходимо в экстренном порядке принимать меры по восстановлению духа сотрудничества в ЦА.

Это достаточно сложные и противоречивые с политической точки зрения возможности инвестирования. Но в Центральной Азии существуют условия и для менее рискованных вложений: инвестирование имеющихся в распоряжении ЕС крупных промышленных ресурсов в развитие солнечного и ветряного энергопотенциала, помощь в улучшении управления водными ресурсами, сооружение мелких ГЭС. Все эти усилия также будут способствовать повышению качества жизни местных общин.

Оценка: ЕС стремится способствовать укреплению взаимного доверия и развития сотрудничества в регионе с целью поиска совместных и взаимовыгодных решений масштабных водных

проблем. В то же время, ЕС так и не занял четкую позицию относительно существующих на сегодняшний день путей решения водных конфликтов в ЦА. Евросоюз мог бы более открыто высказаться в пользу крупных инвестиций в те проекты, которые были бы выгодны всем странам региона. Евросоюз, разумеется, не в состоянии руководить всеми процессами самостоятельно, но в альянсе с ООН и Всемирным Банком способен выступать с масштабными инициативами, способными разрешить споры вокруг воды. Он также в состоянии проводить техническое и экономическое обоснование целесообразности таких проектов. Существует и огромное количество возможностей инвестирования в менее крупные проекты, такие как развитие индустрии возобновимых источников энергии, а также небольших ГЭС.

4.2.7 Транспортные коридоры

Нуждаются в ревизии карты спонсируемых ЕС транспортных стратегий (ТРАСЕКА и транс- или пан-европейские коридоры и оси).¹⁰⁶ ТРАСЕКА (Транспортный коридор «Европа-Кавказ-Центральная Азия») была инициирована в 1998 году, когда ЕС и 14 других государств подписали соответствующее многостороннее соглашение, и представляет собой программу развития автомобильных магистралей, железных дорог и морских путей, связывающих Юго-Восточную Европу, Южный Кавказ и Центральную Азию. ТРАСЕКА - это ряд проектов технической помощи и инвестиций в ряд приоритетных маршрутов. Секретариат программы с 2001 года находится в Баку, однако эффективность его работы вызывает нарекания. Политическим контекстом развертывания ТРАСЕКА послужило мнение, что Кавказ и Центральная Азия будут открыты для разработки совместных транспортных стратегий, а также идея диверсифицировать транспортные пути советского периода, которые на тот момент пролегали через Россию (маршруты ТРАСЕКА минуют территорию РФ). Обе эти концепции сейчас ставятся под сомнение.

¹⁰⁶ For M. Emerson and E. Vinokurov, *Optimisation of EurAsian Inter-Continental Land Transport Corridors*, EUCAM Policy Brief (forthcoming) and M. Emerson et al., *Synergies vs. Spheres of Influence in the Pan-European Space*, CEPS Paperback, Brussels, 2009.

С расширением на восток ЕС занялся продвижением транс-или пан-европейских коридоров и осей из ЕС в Беларусь, Украину и Россию. К примеру, Коридор 2 включает в себя автомобильные и железнодорожные пути по маршруту «Берлин – Минск – Москва – Нижний Новгород – Екатеринбург». Общая стоимость проектов составляет 126 миллиардов евро до 2007 г., 150 млрд. до 2013 г., и еще 120 млрд. до 2020 г. Большая часть суммы выделяется ЕИБ.¹⁰⁷ Львиная доля финансирования отводится на прокладку маршрутов по территории ЕС. Но в настоящее время обновленный мандат ЕИБ позволяет банку инвестировать в проекты в Центральной Азии наряду с проектами в России и на Украине.

В определенной степени южные маршруты ТРАСЕКА, минуящие Россию, в сочетании с транс-европейскими коридорами северного направления, протягивающимися от Москвы через Урал в Сибирь, можно считать взаимодополняемыми. В то же время, карты этих программ создавались с намерением соединить с Евросоюзом его ближайших восточных соседей, таким образом, полностью игнорировались аналогичные проекты азиатских стран, в особенности, растущие инвестиции со стороны КНР. Между тем, с 1997 года Азиатский Банк Развития (АБР) при поддержке правительства КНР занимается разработкой программы «Центральноазиатское региональное экономическое сотрудничество» (ЦАРЭС), которая распространяется на 4 государства ЦА¹⁰⁸, Афганистан, Азербайджан, Китай и Монголию. Среди других инвесторов программы – Всемирный Банк, ЕБРР и Исламский Банк Развития (ИБР). В ноябре 2008 года было объявлено об инвестициях в размере 6.7 млрд. долларов в крупнейшие региональные транспортные проекты, включая «Коридор-6. Западный Китай – Западная Европа». Данный маршрут пролегает через автомагистрали и железнодорожные пути в Казахстане, для строительства которых Всемирный Банк выделяет 2 млрд. долларов (крупнейший займ в истории банка).

¹⁰⁷ Европейская Комиссия, “TEN-T – Trans-European Transport Projects – Implementation of the Priority Projects Progress report”, май 2008.

¹⁰⁸ За исключением Туркменистана.

Кроме того, коридоры ЦАРЭС включают планы по соединению не имеющей выхода к морю Центральной Азии с Южной Азией, Персидским заливом и Индийским океаном через Афганистан, Иран и Пакистан. Россия, Индия и Китай высказывают интерес к развитию данного направления. США, НАТО и ЕС также заинтересованы в улучшении доступа в Афганистан через Центральную Азию в целях снабжения войск, а по окончании военных действий и в качестве инвестиций в экономическое развитие Афганистана. Как было замечено выше (в разделе 3.3), США запустили Северную Сеть Поставок в Афганистан через Центральную Азию, идущую либо от Череного моря, либо через Россию к Балтийскому побережью.

На данном этапе развитие всех этих программ говорит в пользу пересмотра Евросоюзом его восточных коридоров. Существует целый ряд несоответствий между азиатскими и европейскими дорожными картами. Коридор-6, спроектированный ЦАРЭС, идет на запад по северной части побережья Каспийского моря, на полпути между южным маршрутом ТРАСЕКА, пересекающим Каспий, и Северным Транс-Европейским Коридором-2, идущим через Урал, при этом данные пути не соединяются ни в одной точке. На этом этапе можно продлить автомагистрали и железные дороги Коридора-6 из западного Казахстана в южные окраины России (вблизи Астрахани, Волгограда и Ростова) через Украину в ЕС. При подобном проектировании и с учетом строительства новых железнодорожных путей вдоль восточного побережья Каспия из России через Казахстан, Туркменистан на Ближний Восток и в Южную Азию, становится возможным пересечение в западном Казахстане коридора Восток-Запад с продленным коридором «Север-Юг». Главному управлению Еврокомиссии по транспорту и Европейскому Инвестиционному Банку необходимо организовать консультации с консорциумом ЦАРЭС, странами ЦА, Россией и Украиной по оптимизации маршрутов. Учитывая новый мандат ЕИБ инвестировать в Центральную Азию, целесообразность объединения усилий ЕС и ЦАРЭС становится очевидной. Наряду с займами, которые предоставляет консорциум ЦАРЭС, Еврокомиссия также может финансово участвовать в проектах с помощью своих бюджетов по оказанию технической помощи. Работа Секретариата ТРАСЕКА может быть приостановлена в пользу подготовки совместной работы с ЦАРЭС.

Оценка. К настоящему моменту Стратегия ЕС в Центральной Азии по большому счету игнорировала необходимость пересмотра транспортной политики в регионе с учетом увеличивающегося товаропотока и инвестиций в инфраструктуру региона из Китая. Рационализация всех обозначенных маршрутов в конечном итоге может привести к созданию Центрального Транс-Евразийского Коридора, предлагающего оптимальный маршрут через юг России и Украину в ЕС, а также со стратегическим пересечением с коридором «Север-Юг» в западной части Казахстана. Еврокомиссия и ЕИБ должны начать консультации с ЦАРЭС и поддерживающими сообщество международными институтами с целью объединить усилия. Заслуживает внимания также возможность сотрудничества с программой «Северная Сеть Поставок», создаваемой США.

4.2.8 Безопасность и управление границами

В Центральной Азии существуют многочисленные угрозы безопасности. В силу географического расположения между Россией, Китаем, Афганистаном, Пакистаном, Ираном и Прикаспийским регионом, Центральная Азия находится на пересечении каналов наркоторговли, торговли людьми, сталкивается с проблемами организованной преступности и терроризма. Кроме того, для центральноазиатского региона характерны проблемы, связанные с местной спецификой, к примеру, как уже было отмечено выше, нехватка водных ресурсов для одновременного производства электроэнергии и сельскохозяйственных нужд. На национальном уровне беднейшие из стран сталкиваются с угрозой дестабилизации в связи негативными последствиями экономического кризиса, сочетающимися с беспорядочной системой гос. управления.

В Стратегии Евросоюза особо отмечается, что основными стратегическими интересами ЕС является поддержание безопасности и стабильности в Центральной Азии. Таким образом, большая доля технической помощи ЕС, а также мероприятий на политическом уровне посвящены обсуждению и решению проблем именно в этих сферах. Чаще всего, работа ведется в смежных областях (программы оздоровления гос. управления и т.д.), но Евросоюз также напрямую обращается к проблемам безопасности (например, через программы пограничного контроля).

В сентябре 2008 года Франция, председательствовавшая в то время в ЕС, организовала форум по безопасности с участием министров иностранных дел, основными темами на котором были ситуация в Афганистане, угроза терроризма, контрабанда наркотиков и торговля людьми. Год спустя по инициативе Швеции, занимавшей пост председателя Евросоюза на тот момент, был организован еще один подобный саммит, где поднимались вопросы региональной безопасности, водная и энергетическая проблемы, а также последствия экономического кризиса. Таким образом, обозначается платформа для политического диалога на высшем уровне между ЕС и странами Центральной Азии по вопросам безопасности. Регулярные совещания в правительствах стран ЦА по этим темам проводит и Спец. Представитель ЕС по Центральной Азии Пьер Морель.

В регионе функционируют два крупных проекта в сфере безопасности: программа управления границами БОМКА (Border Management in Central Asia) и программа по контролю за распространением наркотиков КАДАП (Central Asia Drug Action Programme), которые существовали и до запуска политической Стратегии. До недавнего времени они курировались офисами Программы Развития ООН (ПРООН).

Стратегические задачи БОМКА можно охарактеризовать как «сизифов труд».¹⁰⁹ Программа пытается улучшить работу пограничных служб, включая таможенные и миграционные службы, мобильные и контрольные центры с целью укрепить борьбу с трансграничными преступлениями, контрабандой наркотиков, трафиком людей и оружия, а также стимулировать торговлю и транзит. Среди важнейших достижений БОМКА можно назвать оснащение местных КПП современным оборудованием, строительство объектов инфраструктуры, лоббирование в пользу изменения устаревших норм законодательства, касающихся приграничного контроля, а также успешное сотрудничество с самыми закрытыми режимами региона. В рамках программы обучение прошли сотни сотрудников пограничных служб. Тем не менее, бюджет и технические

¹⁰⁹ Представленная здесь информация частично основана на: Джордж Гаврилис, «Программа БОМКА: содействие ЕС в управлении границами в Центральной Азии, брифинг EUCAM, No. 11.

возможности БОМКА остаются ограниченными и позволяют тренировать лишь небольшую часть пограничного состава. Недостаток обучения призван компенсировать запущенный в мае 2009 года Колледж сотрудников пограничных служб под эгидой ОБСЕ в Душанбе.

Успехи БОМКА позволяют заключить, что программа представляет собой жизнеспособную модель помощи в области пограничного контроля. БОМКА является наиболее продуманной и функциональной из всех подобных программ на евразийском пространстве. Американские инициативы, к примеру, выглядят более раздробленными и зачастую ограничиваются обучением военного персонала. Кроме того, если сравнить общий бюджет БОМКА в 50 млн. евро с географическим и тематическим размахом программы, можно заключить, что она не стоит больших затрат. В то же время, ЕС мог бы улучшить эффективность БОМКА, повышая уровень сотрудничества с программами ОБСЕ и ШОС. Кроме того, в формате БОМКА возможно создавать новые альянсы с другими международными организациями и структурами, которые занимаются обучением пограничного персонала в Афганистане. Большие возможности в этом случае открывает программа по управлению границами в Бадахшане БОМБАФ (Border Management Badakhshan - BOMBAF), профинансированная ЕС и курируемая офисом ПРООН. В задачи программы входит создание трех КПП на таджикско-афганской границе, а также обучение афганского персонала и поставка необходимого оборудования.

Работа в области охраны границ неразрывно связана с программами борьбы с распространением наркотиков. По каналам наркотрафика афганские опиаты поставляются через Центральную Азию в Европу и Россию, прибыль от экспорта исчисляется миллиардами евро. Предотвращение распространения наркотиков лежит в основе работы программы ЕС КАДАП, за ее внедрение несут ответственность те же офисы в пяти странах ЦА, которые занимаются программой БОМКА. В рамках КАДАП было поставлено оборудование для обнаружения наркотиков в аэропортах и на КПП, обеспечена юридическая экспертиза, проведено обучение персонала и собак. Формальное разделение БОМКА и КАДАП на две независимые программы позволяет де-юре изолировать БОМКА от проектов по борьбе с наркотиками, что на деле является трудновыполнимой задачей, учитывая неразрывную связь между

этими двумя программами и уровень коррупции, который генерирует в регионе наркоторговля.

Поскольку обе программы координируются офисами ПРООН, это вызывало опасения, что таким образом роль ЕС как спонсора инициатив менее заметна. В настоящее время, возможно, данные опасения развеются, поскольку КАДАП переходит под управление одного из европейских агентств технической помощи. ОБСЕ, опираясь на финансирование некоторых стран-членов ЕС, также проводит обширную работу в области охраны границ, поэтому существует необходимость координировать работу Еврокомиссии и ОБСЕ в регионе.

Помимо проектов в области охраны границ, ЕС мало участвовал в реформе сектора безопасности в Центральной Азии¹¹⁰. Между тем, такие проекты, как повышение осведомленности полицейских Кыргызстана о правах человека или помощь в проведении реформ судебной власти в Кыргызстане и в Казахстане, тоже являются элементами реформы сектора безопасности. Однако они не видятся таковыми чиновникам в Брюсселе. В этой связи было бы полезно использовать модель БОМКА в других сферах сектора безопасности в Центральной Азии. Евросоюз мог бы воспользоваться методом интегрированного менеджмента границ в приложении к другим, менее политически деликатным областям, например, реагированию в случаях внештатных ситуаций, которое также требует участия служб безопасности и профильных министерств.

Несмотря на то, что во всех центральноазиатских государствах власть преимущественно сконцентрирована в руках президентов, уровень возможностей проведения реформ в секторе безопасности сильно варьирует. Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан могут быть заинтересованы в небольших проектах ЕС по проведению реформ в сферах управления и даже, возможно, демократизации. Власти этих стран вряд ли позитивно отреагируют на радикальные реформы, однако небольшие проекты гражданского общества при поддержке Европейского инструмента по демократизации и правам человека,

¹¹⁰ Приводимые здесь факты частично позаимствованы в Йос Бунстра, «Безопасность» в Стратегии ЕС по Центральной Азии: реформа сектора безопасности?», брифинг EUCAM, No. 10.

программы «Развитие негосударственного сектора и местных властей» и, в особенности, по каналам финансирования стран-участниц ЕС могут иметь успех. В дополнение можно рассмотреть вариант поддержки региональных офисов ОБСЕ путем предоставления грантов для определенных проектов. В этом случае Евросоюз сможет более активно работать в области реформ сектора безопасности, опираясь на экспертизу и информационную базу офисов ОБСЕ. В Туркменистане и Узбекистане, между тем, возможности участия ЕС в реформах сектора безопасности и поддержки государственных структур чрезвычайно ограничены. Однако Евросоюзу стоит попытаться теснее работать с НАТО, поскольку у альянса сохраняются достаточно близкие военные и дипломатические контакты с режимами в этих странах. Можно рассмотреть варианты сотрудничества с офисами ОБСЕ в Ташкенте и Ашхабаде, например, по организации небольших общественных дискуссий.

Оценка: обеспечение и поддержание безопасности и стабильности в Центральной Азии являются одними из приоритетных задач ЕС, однако большинство проектов не затрагивают эту область напрямую. Самыми крупными проектами ЕС являются программа пограничного контроля БОМКА и программа по борьбе с распространением наркотиков КАДАП. Обе эти инициативы достаточно успешно работают в регионе и получают положительные отклики. Обе программы до недавнего времени управлялись офисами ПРООН. Сейчас КАДАП переходит под контроль одного из европейских агентств по оказанию помощи, что позитивно скажется на повышении имиджа ЕС как партнера в регионе. ОБСЕ активно работает в той же области, потому очевидно, что обе стороны должны координировать свои действия. Необходимо использовать положительный опыт БОМКА и по возможности применять похожие модели работы в других сферах сектора безопасности (реформа правоохранительных органов или реагирование на форсмажорные ситуации), а также расширять сотрудничество с похожими программами в Афганистане.

4.3 Помощь ЕС Центральной Азии¹¹¹

Помощь, оказываемая ЕС Центральной Азии, является сложным предметом для изучения, более того, Еврокомиссия не обнаружит какие-либо полноценные аналитические отчеты о своей работе по данному направлению. В 2007 году Комиссия представила два рамочных документа, регламентирующих оказание помощи ЦА: Региональная Стратегическая Программа на период с 2007 по 2013 гг.¹¹² и более подробная Центральноазиатская Индикативная Программа (ИП) на период с 2007 по 2010 годы¹¹³. Изначально общий бюджет помощи, выделенной ЕС на 2007-2010 годы, составлял 314 млн. евро. Позднее ЕС взял на себя дополнительные финансовые обязательства в размере 42 млн. евро, что довело объемы средств до 356 млн. евро с 2011 по 2013 годы. В таблице 11 представлена основная информация, касающаяся распределения средств. Согласно самой последней редакции документа, финансирование сферы образования было существенно увеличено.

В общей сложности, на период с 2007-2013 предусмотрено выделение 719 млн. евро. Это означает, что в ближайшие годы финансирование практически удвоится. Главное управление Еврокомиссии по внешней политике отвечает за содержание программ помощи ЕС Центральной Азии. Исполнение бюджета является зоной ответственности главного управления по оказанию помощи, а также офисов Комиссии на местах (в тех странах, где подобные офисы функционируют).¹¹⁴ Вплоть до 2006 года помощь Центральной Азии предоставлялась в рамках программы ТАСИС. В

¹¹¹ Для более глубокого анализа технической помощи ЕС в Центральной Азии см. Йос Бунстра и Жаклин Хейл, *Содействие ЕС Центральной Азии: назад к чертежной доске?*, Рабочий доклад EUCAM, No. 8, январь 2010.

¹¹² Региональная стратегия содействия Центральной Азии Европейского Сообщества на период 2007-2013 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf).

¹¹³ Индикативная программа по Центральной Азии (2007-2010) (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf).

¹¹⁴ Функции делегации Еврокомиссии в случае с Туркменистаном и Узбекистаном выполняет Главное управление Еврокомиссии по оказанию помощи.

2007 году в связи с реформированием инструментария ЕС в области оказания помощи другим государствам на смену ТАСИС пришел Инструмент по сотрудничеству и развитию, в основе которого лежат задачи по достижению Целей Развития Тысячелетия. Изменения также отражены и в списке приоритетных задач ЕС в Центральной Азии на 2011-2013 гг. (см. Таблицу 12). До 2007 года проекты программы ТАСИС и Инструмента по сотрудничеству и развитию продолжали работать параллельно, но к настоящему времени программа ТАСИС по большей части завершена.

Таблица 4. Грантовая помощь ЕС Центральной Азии на 2007-20010 гг.

Региональное сотрудничество: 30 % выделяемых средств (2007-2010) в миллионах евро	
Секторы	Индикативный бюджет (€)
• Образование	65
• Энергия	29
• Транспорт	12
• Экология	10
• Управление границами	13
Общий региональный бюджет для ЦА	136

Двустороннее сотрудничество: 70% выделяемых средств (2007-2010)	
Национальные программы	Индикативный бюджет (€)
• Казахстан	44
• Кыргызстан	55
• Таджикистан	66
• Туркменистан	22
• Узбекистан	33
Общий бюджет двусторонних программ для ЦА	220

Источник: Европейская Комиссия

Программы инструмента по сотрудничеству и развитию могут быть разделены на два типа: тематические и региональные. Тематические программы включают программу продовольственной безопасности (для Кыргызстана и Таджикистана) и программу «Негосударственные структуры и местные органы власти». Среди региональных программ можно назвать бизнес-программу

«Инвестирование в Центральную Азию», ИНОГЕЙТ, ТРАСЕКА, ТЕМПУС и «Эразмус Мундус», БОМКА и КАДАП.

Таблица 5. Индикативная программа технического содействия Центральной Азии (2011-2013, черновой вариант)

Ключевые области	Приоритетные направления	Страны
Снижение бедности, улучшение качества жизни	Развитие региональных и местных общин	КГ, ТР, УЗ
	Секторальные реформы, реформы в сфере сельского хозяйства и земледелия	ТР
	Реформы в социальной сфере	ТЖ
	Здравоохранение	ТЖ
	Развитие энергетического сектора	ТР
Поддержка реформ системы управления и экономических реформ	Демократическое развитие и эффективное управление	Все страны ЦА
	Верховенство закона, реформа законодательства и юридической сферы	КЗ, КГ, УЗ
	Общественное администрирование и финансовое управление	КЗ
	Развитие частного сектора	ТЖ
	Улучшение развития человеческого потенциала	ТР
	Развитие торговли, малого и среднего бизнеса, улучшение бизнес климата	УЗ
Продвижение регионального сотрудничества	Устойчивое региональное развитие (энергия, экология, вода)	Все страны ЦА
	Управление границами и борьба с распространением наркотиков	
	Сотрудничество в области образования, науки и культуры	

Источник: Европейская Комиссия

Согласно последним данным о взятых обязательствах и распределении помощи (таблица 13), на период 2007-2008 гг. Евросоюз отводил в среднем 60-80 млн. евро ежегодно в рамках инструмента по сотрудничеству и развитию. Учитывая, что всего на период 2007-2013 ЕС планирует выделить 719 млн. евро, можно заключить, что в следующие годы суммы возрастут до 100 млн. евро в год. В частности,

учитывая, что Узбекистан - это самая многонаселенная страна региона, а ее ресурсы не могут сравниться с богатыми запасами Казахстана или Туркменистана, бюджеты, выделяемые для страны, остаются более чем скромными. Разумеется, увеличение помощи Узбекистану до необходимого уровня будет напрямую зависеть от улучшения отношений Евросоюза и Ташкента.

Таблица 6. Взятые финансовые обязательства и платежи по программам ТАСИС и Инструмента по развитию и сотрудничеству, с 2004 по 2008 гг., в евро.

Обязательства	ТАСИС			Инструмент по сотрудничеству и развитию		Всего
	2004	2005	2006	2007	2008	
Казахстан	9,46	12,99	12,26	19,00	0,00	53,71
Кыргызстан	6,55	24,82	16,51	13,60	17,00	78,48
Таджикистан	13,05	27,42	25,50	23,10	9,00	98,07
Туркменистан	2,20	5,75	3,50	6,00	4,15	21,60
Узбекистан	11,00	9,25	8,70	0,10	4,20	33,25
Регионально	д.н.	д.н.	д.н.	18,90	29,01	47,91
ВСЕГО	42,26	80,23	66,47	80,70	63,36	333,02

Payments	ТАСИС			Инструмент по сотрудничеству и развитию		Всего
	2004	2005	2006	2007	2008	
Казахстан	8,24	5,97	9,84	6,70	10,80	41,55
Кыргызстан	18,44	14,37	9,54	13,42	21,50	77,27
Таджикистан	9,35	13,12	14,83	7,61	16,83	61,74
Туркменистан	0,24	0,78	1,42	1,52	2,10	6,06
Узбекистан	2,45	7,28	10,04	6,98	6,74	33,49
Регионально	д.н.	д.н.	д.н.	21,88	21,52	43,40
ВСЕГО	38,72	41,52	45,67	58,11	79,49	263,51

д.н. – данные недоступны

Источник: Европейская Комиссия.

Мониторинг программ по содействию. Консультанты, нанимаемые ЕС, проводят ежегодный мониторинг отдельных проектов, финансируемых Комиссией. В отчетах используется стандартная шкала оценки проектов: А (очень хорошо), В (хорошо), С (проблемный проект), и D (серьезные недостатки) - по критериям: релевантность, целесообразность, эффективность и достижение устойчивых результатов, уровень позитивной отдачи. Система мониторинга работает достаточно эффективно. Тем не менее, эти отчеты, с которыми нам удалось ознакомиться, к сожалению, не публикуются. В интересах прозрачности работы Комиссии необходимо создать информационную базу этих отчетов на сайте Комиссии с тем, чтобы депутаты Европарламента, а также наблюдатели могли использовать данные документы в своей работе. Более того, сейчас мониторинг осуществляется с подачи менеджеров программ Комиссии, которых напрямую затрагивает содержание отчетов, что создает угрозу беспристрастности проводимого анализа. В других международных организациях, как, например, Всемирный Банк, мониторинг проводится департаментом, независимым от операционного отдела. Евросоюзу необходимо рассмотреть возможность проведения мониторинга по инициативе или в сотрудничестве с Европарламентом.

Согласно отчетам мониторинга, большинство проектов ЕС в Центральной Азии характеризуются как «хорошие» или «проблемные», и лишь малая часть попадает в категории «очень хорошо» и «проекты с большими недостатками». Тот факт, что лишь незначительная доля проектов получает оценку «очень хорошо» может, конечно, разочаровывать, однако такая низкая эффективность обусловлена трудностями, связанными с низким уровнем профессионализма и коррумпированностью правительственных структур. Зачастую, проекты в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане более успешны, нежели региональные инициативы или проекты в Таджикистане и Туркменистане.

Данные отчеты мониторинга представляют собой обширный источник информации, но до настоящего момента эти документы, в основном, используются для внутрикорпоративных нужд и для контроля за исполнением контрактных обязательств. Вызывает сожаление тот факт, что они не используются для более широкого анализа работы ЕС в регионе. Нам не удалось получить информацию о том, какие типы и группы проектов отличаются

большей эффективностью. Также, мы не увидели попыток систематизировать, проанализировать и опубликовать существующие данные. Несомненно, подобный анализ представляет собой очень сложную задачу в связи с необходимостью исследовать огромные объемы информации. Поэтому если сотрудники Еврокомиссии в силу большой рабочей нагрузки не в силах провести подобное исследование, мы считаем, что отчеты должны быть обнародованы с тем, чтобы информация могла быть проанализирована независимыми наблюдателями. В рамках проекта EUCAM мы могли бы провести подобное исследование, если бы на момент составления данного отчета указанная документация находилась в открытом доступе. Мы считаем, что Европейский Парламент должен сделать запрос на обнародование отчетов. Это полностью отвечало бы стандартам прозрачности при предоставлении информации, которым обязаны соответствовать все европейские институты.

В настоящее время отчетливо просматривается смещение акцентов в схеме предоставления помощи Центральной Азии, т.е. все меньше внимания уделяется отдельным проектам. С некоторых пор Комиссия склонна отдавать предпочтение образовательным программам и секторным программам, которые сочетают финансирование проектов с прямыми вливаниями в бюджет. Мы склонны предполагать, что отход от практики финансирования отдельных проектов связан с неудовлетворительными показателями последних, тем не менее, данная сфера также лишена прозрачности. Кроме того, чтобы отвечать положениям политической Стратегии, ЕС старается одновременно работать по многим направлениям, что, по нашему мнению, вызвано желанием создать иллюзию деятельности.

Секторная и бюджетная поддержка. В случае с Кыргызстаном и Таджикистаном, беднейшими странами региона, все большее значение приобретает механизм секторной поддержки, когда предоставление грантов правительствам происходит при условии, что государства будут выделять значительные средства из бюджетов на социальные и продовольственные программы. Этот подход представляется достаточно противоречивым. Многие эксперты отмечают его уязвимость в силу взаимозаменяемости статей бюджета, что особенно рискованно в странах с таким высоким уровнем коррупции, как в Центральной Азии. Другие специалисты, напротив, высказываются в поддержку такого подхода, аргументируя свою позицию тем, что прямые бюджетные вливания в сочетании с той

помощью, которую оказывают Всемирный Банк и МВФ, и которая также обусловлена рядом требований, создают рычаги влияния на политику правительств. Кроме того, по мнению этих экспертов, в пользу бюджетной поддержки говорит и тот факт, что предоставление такого вида помощи всегда идет рука об руку с реформами в области государственного финансового управления.

Данные программы также проходят тщательный мониторинг, нам удалось ознакомиться с отчетами об их эффективности вплоть до 2006 года.¹¹⁵ На период с 1996 по 2006 год Европейская Комиссия предоставляла гранты на продовольственные программы для Кыргызстана в размере от 8.5 до 10 млн. евро ежегодно. В Таджикистане похожая программа также функционирует с 1996 года, с 2004 по 2006 год размер грантов составлял 11 млн. долларов.

Согласно оценке авторов отчетов мониторинга, гранты, предоставляемые Кыргызстану, полностью отвечали нуждам страны, при этом отмечается, что их влияние на снижение уровня бедности был чрезвычайно низким. Несмотря на то, что исполнение бюджета проходило технически корректно, в силу взаимозаменяемости статей бюджета невозможно было контролировать использование предоставляемых средств. Также, наблюдалась путаница, связанная со сложной системой выдвигаемых условий. Отмечалось также, что правительства склонны были возвращаться к прежним методам работы, тем самым подрывая усилия ЕС и других доноров по установлению рыночных механизмов в продовольственном и сельскохозяйственном секторах.

С 2007 по 2009 гг. кыргызскому правительству также предоставлялись гранты для социальных программ и для реформирования государственной финансовой системы управления с общим бюджетом в 25.5 млн. евро. Нам удалось ознакомиться с отчетами о работе этих программ.¹¹⁶ Согласно установленной схеме,

¹¹⁵ Gruppo Soges (consultants), "Evaluation of the Implementation of the EC Food security Programme in the Republic of Tajikistan and the Kyrgyz Republic from 1996 to 2006", Main Report, June 2008.

¹¹⁶ EC-SPSP Kyrgyzstan 2007-2009, Social Protection and Public Finance Management, 2007-2009, Third Review, June 2009; and Fourth Review, November 2009.

гранты предоставлялись в форме двух вливаний в год в размере от 3 до 5 млн. евро. Условием предоставления помощи являлись следующие критерии: 1. Разработка Стратегии по социальной защите населения. 2. Стабильные макроэкономические показатели (связано с программами МВФ). 3. Улучшения в сфере финансового менеджмента. 4. внутренний аудит. 5. Улучшение процедур, связанных с освоением бюджета. 6. Акцент на оказание социальной помощи. 7. Акцент на оказание помощи особо уязвимым семьям. В 2008 году в связи с несоответствием заданным критериям предоставление гранта было частично заморожено. В 2009 году проведенный анализ показал, что поставленные условия были выполнены кыргызским правительством, и было рекомендовано осуществить транзакцию. Мы, в свою очередь, полагаем, что приведенный список представляет собой чересчур пестрый набор как очень четких, так и весьма пространных критериев.

После опустошительной гражданской войны продовольственные программы были более чем необходимы в Таджикистане. Как и в случае с бюджетной поддержкой, осуществляемой в Кыргызстане, с процедурной точки зрения исполнение бюджета было проведено корректно, однако, было крайне сложно отследить целевое использование средств. В части эффективности программы, данные свидетельствуют, что цели по улучшению аграрной реформы вряд ли были достигнуты в запланированных объемах. Опять же, в виду большого нагромождения различных требований, можно наблюдать некоторую халатность в предоставлении финансовых средств.

Действующая на данный момент в Таджикистане программа, начавшаяся в 2007 году и продленная до 2011 года, ориентируется на бюджет в 23 млн. евро. Ее целями является улучшение социальных программ правительства, а также оздоровление структур финансового управления в данном секторе. Средства предоставляются на основе выполнения трех видов требований, касающихся макроэкономической стабильности, государственного финансового менеджмента, а также социальной политики властей (поддержка рынка труда, социальная помощь). Решение о транзакциях, которые осуществляются два раза в год в размерах 2-3 млн. евро, принимается в Брюсселе, в Главном управлении Еврокомиссии по оказанию помощи на основе отчета делегации Комиссии в Душанбе. Нам не удалось ознакомиться с отчетами по программе, но заметим, что она была отложена на год в связи с тем, что таджикские власти не отчитались в

должной форме перед МВФ. Данный факт указывает на то, что, во-первых, выдвигаемые донорами требования не всегда и необязательно выполняются. Во-вторых, можно заключить, что миссия Еврокомиссии и МВФ в Душанбе тесно координируют свои усилия.

Крайне сложно дать однозначную оценку осуществляемым программам, которые, помимо прочего, включают огромные финансовые ресурсы. Для того, чтобы объективно оценить программы, нам необходимо максимально подробно ознакомиться с механизмами их работы. Это вновь говорит в пользу нашего предложения сделать более доступными процессы предоставления финансирования ЕС.

Это достаточно логичное решение - отойти от изолированных проектов к крупным программам для определенных секторов государственной политики, которые сочетали бы в себе как бюджетную поддержку, так и финансирование технических проектов. Есть, правда, и многочисленные препятствия, например, слабое государственное управление в странах-получателях. Также, огромное значение приобретает процесс мониторинга. Для наибольшей эффективности необходимо адекватно укомплектовать штат соответствующих миссий Еврокомиссии. Кроме того, Брюссель должен быть готов в случае необходимости приостановить выплаты грантов в ситуациях, когда требования бенефициарами не выполняются.

Реформирование системы предоставления малых грантов для гражданского общества. Европейская инициатива по демократии и правам человека, один из основных инструментов ЕС, направленных на продвижение демократии и защиту прав человека в странах-партнерах, применяется, в основном, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. В региональном масштабе с помощью бюджетов Инициативы финансируется проведение семинаров гражданского общества в пяти странах региона. Так, на одну из приоритетных инициатив, «Верховенство закона», в 2009 году было выделено 600 тыс. евро.

С помощью этого инструмента в Центральной Азии за период с 2005 по 2011 гг. на 54 проекта планируется затратить 9 млн. евро, т.е., в среднем, по 160 тысяч евро на проект. Эти проекты, в большинстве своем, значительно меньше проектов ТАСИС или Инструмента сотрудничества и развития, объемы которых составляют, в среднем, 1-

5 млн. евро. Между тем, ЕС отличают чрезмерные и сложные процедуры и нормы предоставления грантов, что направлено на снижение риска присвоения финансовых средств. В случае с крупными проектами, все эти требования могут быть вполне обоснованы, однако, они являются непомерными в рамках Европейского инструмента по демократии и правам человека и ведут к постоянным задержкам финансирования, фрустрации со стороны партнерских организаций и непопулярности программ ЕС в сравнении с другими донорами, менее озабоченными финансовыми вопросами. В Центральной Азии нам часто приходилось слышать утверждения, что, несмотря на то, что такие агентства, как ЮСАИД and или DFID тоже серьезно относятся к вопросам отчетности, их требования можно назвать «умеренными», в то время как процедуры ЕС попадают в категорию «чрезмерных». Налицо необходимость реформирования действующих механизмов.

Таблица 7. Проекты Европейского инструмента по демократии и правам человека на 2005-2011 (по данным на 5 марта 2009)

	Количество проектов	Бюджет, €
Региональные	3	1,020,686
Казахстан	16	1,743,552
Кыргызстан	16	2,895,763
Таджикистан	19	3,481,018
ВСЕГО	54	9,141,019

В данном случае мы рассматриваем критерии, по которым осуществляются тендеры и ведется финансовая отчетность, а также методы упрощения процедур выдачи грантов для небольших и мелких проектов. Что касается стандартной системы процедур, Комиссия находится под прямым контролем Совета Евросоюза и Европарламента. Согласно решению последнего, в 1999 году по причине обнаруженных недочетов в финансовой отчетности была распущена Комиссия Жака Сантера. Многие специалисты сходятся во мнении, что этот эпизод стал скорее результатом политического соревнования внутри Европарламента, нежели последствием мелких

нарушений в работе Комиссии.¹¹⁷ Тем не менее, данный кризис до сих пор имеет тяжелые последствия для инструментов ЕС по предоставлению помощи. Еврокомиссия была вынуждена принять процедуры, которые сводили бы к минимуму риск финансовых нарушений. Это отражается на работе Евросоюза как в Центральной Азии, так и во всем остальном мире, особенно в небольших проектах, поскольку существующие механизмы не вписываются в реалии многих стран и регионов, где, зачастую, ограничены административные возможности.

Представители гражданского сообщества в Центральной Азии, особенно получатели грантов через Инструмент по демократии и правам человека, неоднократно критиковали процедуры Еврокомиссии. Хотя в последние годы были предприняты попытки провести реформы, они не принесли желаемых результатов. Нужно отметить, что в данном случае в задачи Совета Евросоюза и Европарламента в первую очередь входит активное продвижение необходимых реформ, а не критика бюрократичности Комиссии.

В отношении небольших проектов мы рекомендуем обратиться к практике, применяемой в 90-х годах сначала в офисе московской делегации Еврокомиссии, а затем и на Украине. Так называемый инструмент «Быстро» позволял главе делегации одобрять выдачу грантов размером от 5 до 10 тысяч долларов, полагаясь лишь на короткое обоснование проекта, а также мнение менеджера программы относительно организации, запрашивающей грант. Такие небольшие суммы особенно важны для представителей гражданского общества в тех странах, где неправительственный сектор испытывает большие трудности по выживанию. Несомненно, это добавит административной работы в миссиях Еврокомиссии, поэтому мы рекомендуем создание должности менеджера мелких проектов, которую могли бы занимать местные специалисты. Стандартные процедуры, такие, как со-финансирование, в данных случаях должны быть опущены. Упрощенные схемы могут также применяться к проектам инструмента, бюджет которых не превышает 50 тыс. евро.

¹¹⁷ Nils Ringe, "The Santer Commission Resignation Crisis: Government-Opposition Dynamics in Executive-Legislative Relations of the EU", Университет Питтсберга, февраль 2003 (<http://aei.pitt/2919/01/156pdf>).

Альтернативным решением могло быть стать предоставление крупного гранта независимой международной НПО, работающей в стране, с правом выдавать и администрировать гранты по своему усмотрению. В работе Еврокомиссии наблюдаются тенденции перехода на подобные методы работы, однако пока это не привело к уменьшению бумажной волокиты.

Инструмент стабильности является третьим инструментом, который может быть задействован в Центральной Азии. Он предназначается для быстрого реагирования в кризисных и конфликтных ситуациях, особенно в странах со слабым государственным аппаратом.¹¹⁸ В индикативной программе инструмента на 2009-2011 гг. упомянут лишь один проект, затрагивающий Центральную Азию: «Борьба с организованной преступностью на каналах поставки героина: бассейн Черного моря и Западные Балканы. Фаза 2».¹¹⁹ Бюджет проекта рассчитан на три года и составляет 5-8 миллионов евро, лишь малая часть этих денег предназначена для сектора безопасности в Центральной Азии.

Крайне важной в вопросах надзора за предоставлением помощи остается роль *Европарламента* как института, отвечающего за бюджет ЕС и представляющего интересы налогоплательщиков Евросоюза. Так, Европарламент был наделен полномочиями надзирать за исполнением программных документов, включая ежегодные программы действий, которые заключаются на двусторонней основе между ЕС и страной-бенефициаром и частично контролируются комитетом по управлению стран-участниц ЕС. Так, в 2007 году Европарламент заблокировал предоставление оборудования парламенту Узбекистана и национальной ассоциации узбекских НПО, указанного в Программе действий. Следовательно, Европарламент должен быть особенно заинтересован в проведении мониторинга

¹¹⁸ Таджикистан находится на 33 позиции снизу в списке из 197 стран, которые были оценены с точки зрения устойчивости гос. Системы. В этом списке первое место занимает Сомали, а последнее – Норвегия.

¹¹⁹ Инструмент стабильности – Многогодичная Индикативная Программа 2009-2011 (http://ec.europa.eu/external_relations/ifs/docs/mip_2009_2011_en.pdf).

эффективности работы проектов Комиссии, которые обсуждались выше.

Помощь нефтяным странам ЦА. Казахстан и Туркменистан нуждаются в экспертизе по проведению реформ, но предоставлять им финансовую помощь нет необходимости. К примеру, недавно Казахстан предложил спонсорский пакет в 20 млн. евро ЮСАИД для проведения ими экспертной оценки и обучения. Евросоюзу необходимо проработать вопрос о переходе на похожую схему работы с богатыми государствами региона и перераспределить бюджет, увеличив финансирование Кыргызстана и Таджикистана. Сотрудничество с Узбекистаном по-прежнему затруднено, т.к. страна, в основном, заинтересована в проектах, связанных с безопасностью. Еще более затрудняет положение отсутствие делегации ЕС в Ташкенте. Это делает работу по определению партнерских организаций и внедрению программ чрезвычайно сложной.

Оценка: В ближайшее время размеры помощи ЕС Центральной Азии будут удвоены. Закономерно будет в этой ситуации проследить эффективность работы программ в регионе за последние годы. В Центральной Азии налажена система мониторинга всех проектов ЕС, что может служить прекрасной информационной базой для проведения такого анализа. Однако все эти отчеты не публикуются, кроме того, до сих пор не существует ни одного аналитического документа, обсуждающего помощь ЕС Центральной Азии. В вопросах мониторинга и оценки Еврокомиссия нуждается в большей транспарентности, что облегчит для Европарламента возложенные на него обязанности надзорного органа. В данное время наблюдается тенденция по смещению акцентов в работе Еврокомиссии с проведения политики финансирования отдельных проектов на финансирование образовательного сектора, а также на масштабные секторные программы для беднейших стран региона, сочетающих бюджетную поддержку и проектное финансирование. Данные изменения оправданы, однако не стоит забывать о трудностях, которые возникают в работе с программами по поддержке бюджета в условиях слабого и коррумпированного гос. аппарата. Необходимо и далее сокращать предоставление грантов богатым нефтью Казахстану и Туркменистану, больше концентрируясь на образовательных инициативах. Узбекистану необходимо проявить большую заинтересованность в сотрудничестве с ЕС, прежде чем объемы помощи этой стране могут быть увеличены.

4.4 Дифференцированный подход к странам Центральной Азии

4.4.1 Казахстан

В настоящее время открываются уникальные возможности по углублению отношений ЕС и Казахстана с целью сращивания экономического развития этой страны с эволюционными процессами в общественной и политической сферах и более активного участия Казахстана в прогрессивной системе международных отношений. Сейчас в стране практически отсутствуют широкие возможности развития демократии и гражданского общества, а методы работы спец. служб схожи с методами работы подобных институтов власти в других странах региона (к примеру, заключение под стражу правозащитников). Система власти представляет собой комплексную структуру и состоит из разнообразных групп с различными приоритетами. Тем не менее, власти страны нацелены на модернизацию государства, а мультивекторная внешняя политика включает и европейское направление, кроме того, очевидно, что Казахстан всеми силами пытается уменьшить свою зависимость от соседей, России и Китая.

Показателями интереса Казахстана к сотрудничеству с Европой можно считать программу внешней политики «Путь в Европу», принятую в начале 2009 года, а также председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году. Принятая программа представляет собой план действий, по структуре напоминающий документы ЕС. Она состоит из 86 пунктов, прогресс по ним каждые полгода контролируется МИДом страны. Пока рано судить о работе Казахстана на посту председателя ОБСЕ, но стоит заметить, что одним из приоритетов является работа по сближению ЕС и стран СНГ. Если будет принято решение о проведении саммита в Казахстане (последний саммит проводился в 1999 году), это мероприятие может послужить предлогом для более тесной работы ЕС, страны-члены которого составляют основу ОБСЕ, по стратегическим вопросам «расширенной» Европы.

ЕС и Казахстан готовятся начать переговоры по новому СПС. Содержание этого соглашения может быть качественно улучшено и приближено к документам, заключаемым в формате европейской политики добрососедства и восточного партнерства, как, например, договор подписанный с Марокко, а также соглашение с Украиной,

переговоры по которому входят в финальную стадию. Основным отличием новых соглашений является то, что отныне они могут включать все компетенции Евросоюза, т.е. сочетать оговоренные в предыдущих соглашениях компетенции Европейского Сообщества, а также сферы внешней политики, безопасности, правосудия и внутренних дел. Перспективы в области торговли на данном этапе ограничены, в связи с тем, что Казахстан объединился в Таможенный союз с Россией и Белорусью. В этом случае договор о свободной торговле между ЕС и Казахстаном становится возможным лишь в том случае, если он будет заключен со всеми тремя участниками союза. Евросоюз также должен рассмотреть возможность большего вовлечения Казахстана в инициативу «Восточное партнерство». Во-первых, ЕС мог бы уже на данном этапе пригласить Казахстан участвовать в совещаниях рабочих групп, поскольку это позволяет установленный регламент. Более амбициозным планом стало бы приглашение Казахстана участвовать в партнерстве на полноценной основе.

Казахстан стремится развивать свои отношения с Советом Европы, но только не по тем соглашениям, которые касаются прав человека, так как это повлекло бы за собой юрисдикцию Европейского суда по правам человека и полноценного членства в Совете Европы. Астана также ищет возможности участвовать в Парламентской Ассамблее в статусе наблюдателя, который может быть предоставлен при условии расширения политических свобод в стране. В целом, ЕС должен активно поощрять Казахстан в этих стремлениях, включая полноценное членство в Совете Европы, основанное на серьезных политических реформах и большем соблюдении прав человека.

ЕС проводит энергетический диалог с Казахстаном, который заинтересован в диверсификации путей поставки нефти через Каспийское море в Баку. Казахстан на данном этапе является вполне обеспеченным государством, и, в понимании ЕС, не должен рассматриваться как потенциальный получатель помощи, за исключением образовательных проектов и инициатив гражданского общества. Что касается технической экспертизы, нужда в которой по-прежнему велика, Евросоюзу стоит исследовать возможность перехода на модель работы, которая уже применяется между Казахстаном и ЮСАИД. Американское агентство обеспечивает запрашиваемую экспертизу и обучение на основе спонсорского пакета в 20 млн. долларов, предоставляемого казахстанскими властями. Европейская

Комиссия также должна воздерживаться от финансирования, взамен открыв доступ к европейским экспертным агентствам, помощь в подборе которых могло бы оказывать бюро Инструмента по технической помощи и обмену информацией. Такая политика имела бы двойной положительный эффект: сократила бы затраты ЕС, а также позволила бы Казахстану получить доступ к европейским экспертам в обход сложных механизмов предоставления грантов.

Образовательные инициативы ЕС в Казахстане должны выйти за пределы программы ТЕМПУС, которая, надо отметить, проводит успешную работу по приближению Казахстана к нормам болонского процесса. В 2010 году Астана планирует запуск нового технического университета, на строительство которого государством было выделено 500 млн. долларов. Преподавание в данном вузе будет вестись иностранными профессорами на английском языке. Еврокомиссия должна способствовать участию европейских институтов в данной инициативе, не ограничиваясь простым предоставлением стипендий в рамках «Эразмус Мундус». В Казахстане также работают несколько европейских университетов, гарантирующих высокий уровень образования (см. раздел 4.2.5), однако оплачивать обучение в этих заведениях могут лишь дети из обеспеченных семей. ЕС в силах организовать программу предоставления стипендий для малообеспеченной молодежи, тем самым внося свой вклад в дело смягчения социальных различий в стране.

Создана устойчивая основа для проведения диалогов по правам человека. На этом этапе необходимо улучшить их содержание путем установления критериев оценки прогресса (Вставка 2). Как уже было замечено, в декабре 2009 г. министры иностранных дел посчитали необходимым выразить официальное беспокойство по поводу ситуации с Евгением Жовтисом, казахстанским правозащитником, чье дело в преддверии председательства Казахстана в ОБСЕ было проведено с серьезным нарушением законодательства и вопреки международным нормам права.

Вставка 1. Программа для диалогов по правам человека в Казахстане

- Усложнение процедуры выдачи ордера на арест (одобрение ордера).
- Невмешательство правительства в юридические дела.
- Защита прав граждан на этапе досудебного разбирательства.
- Выведение понятий «оскорбление» и «клевета» из уголовного права.

- Развитие законодательства о свободе собраний.
- Приведение законодательства о свободе ассоциаций в соответствие с международными нормами.
- Продвижение свободы выражения, либерализация законодательства о СМИ.
- Укрепление института омбудсмана.

4.4.2 Кыргызстан

Отношения с Кыргызстаном складываются позитивно и в скором времени получают новый толчок в связи с назначением посла ЕС в Кыргызстане, а также повышением статуса офиса миссии в Бишкеке.

Экономика Кыргызстана достаточно слаба, наиболее экономически активная жизнь складывается в столице страны, где расположен огромный оптовый рынок, который является перевалочным пунктом на пути китайских товаров в Россию и Казахстан. Негативные последствия для экспорта товара могут иметь объединение Казахстана и России в Таможенный Союз, что, возможно, скажется на усилении таможенного контроля на границах этих государств. В стране есть большой гидроэнергетический потенциал, в который были сделаны крупные инвестиции. Но и в этом секторе существуют масштабные проблемы. Запасы Токтогульского водохранилища упали до критического уровня в 2008 году, но к 2009 году были восстановлены. Оборудование 70-х годов прошлого века находится в крайне плохом состоянии и нуждается в срочной замене.

В 90-х годах Кыргызстан был значительно более открыт для развития гражданского сектора, нежели остальные страны региона, что стало причиной высокого уровня активности местных НПО и увеличения числа частных вузов. Тем не менее, с 2005 года, после произошедшей в стране революции, которая привела к смене одного клана другим у руля власти, пространство для политических свобод постоянно сокращается. Политическая оппозиция подвергается гонениям. В данной обстановке большую пользу могут принести диалоги по правам человека, проводимые ЕС, но только в том случае, если они обращаются к наиболее актуальным проблемам в обществе (см. ниже), определяют критерии мониторинга и способствуют изменению наметившихся негативных тенденций.

Правительство нацелено на проведение реформ в образовании, одной из целей которых является приведение системы в соответствие с

Болонским процессом. ЕС может поддержать данные стремления с помощью программы ТЕМПУС. В настоящее время ЕС оказывает бюджетную поддержку в области социальной политики, образовательный сектор может стать еще одной сферой оказания бюджетной помощи в будущем.

Частные вузы Кыргызстана, такие как Американский университет и Академия ОБСЕ, занимают устойчивую нишу в регионе. Последняя предоставляет образование по дисциплинам в соответствии с основными ценностями ОБСЕ (предметы по изучению мира и войны, демократия в политологии, а со следующего года курс по изучению Европы). Фонд Ага Хана в данное время занимается открытием университета Центральной Азии, головной офис которого будет расположен в Бишкеке, а кампусы - в Таджикистане и Казахстане. Дисциплиной специализации станет изучение сообществ в горных местностях. Все эти инициативы делают возможным непосредственное участие ЕС в создании в стране современного и некоррупцированного образовательного сектора.

Вставка 2. Программа для диалогов по правам человека в Кыргызстане

- Прекращение преследования членов оппозиции
- Либерализация законодательства о свободе собраний
- Прекращение практики преследований правозащитников и правозащитных организаций
- Независимое расследование случаев пыток в тюрьмах
- Прекращение практики преследования журналистов, гарантирование их безопасности
- Прекращение практики запугивания НПО со стороны властей

4.4.3 Таджикистан

Вопреки мнению некоторых экспертов, Таджикистан является скорее слабым, чем несостоятельным государством. Эта бедная страна страдает от последствий нищеты, а также нехватки электричества в зимние периоды вопреки громадному гидроэнергетическому потенциалу страны. Кроме того, существует угроза дестабилизации, поскольку Таджикистан находится в непосредственной близости от Афганистана, население которого на 35% состоит из этнических таджиков (что превышает население самого Таджикистана).

Отношения с ЕС складываются довольно успешно. Еврокомиссия занимается внедрением широкого ряда программ, ожидается, что в 2010 году будет назначен посол ЕС в Таджикистане, будет вдвое увеличен штат делегации в Душанбе (до 24 человек). Европейская помощь Таджикистану осуществляется в основном Европейской Комиссией, а также немецким правительством. Основными целями Евросоюза в этой сфере является уменьшение уровня бедности и поддержание функциональности гос. аппарата, в частности, ЕС проводит масштабную программу бюджетной поддержки в социальном секторе. Как уже обсуждалось выше (см. раздел 4.3), данная программа вызывает немалые споры среди ее сторонников и теми, кто считает, что при существующем уровне коррупции подобные усилия обречены на провал. Европейский Союз, а также другие доноры широко поддерживают работающий в стране фонд Ага Хана, в составе которого трудится большая группа местных экспертов, базирующихся по всей стране, вплоть до высокогорных селений в районе Памирских гор.

В стране существуют возможности для работы организаций гражданского общества, что делает диалоги по правам человека, проводимые ЕС, потенциально полезными, в то же время, существуют и свидетельства того, что гражданские свободы в стране ущемляются. Гражданская война в Таджикистане в 90-х гг. прошлого века между представителями коммунистической партии и исламистами закончилась победой коммунистов. Одним из завоеваний было присвоение официального статуса исламистской политической партии. В данном случае одним из проектов ЕС могла бы стать поддержка политического диалога с представителями исламистского движения. Такая инициатива особенно актуальна, если брать во внимание, что на центральноазиатском пространстве подобные группы клеймятся как радикальные экстремисты, и это, в конечном итоге, лишь усугубляет ситуацию.

Одним из приоритетов политики таджикского правительства является завершение Рогунской дамбы, которая остро нуждается в иностранных инвестициях. Как уже было отмечено (см. раздел 4.2.7) Рогунская дамба могла бы быть объединена с проектами по поставке электричества в Южную Азию (через Афганистан в Пакистан и Индию). Несмотря на амбициозность проекта, он мог бы быть поддержан Евросоюзом, т.к. открывает большие возможности по оживлению экономики и укреплению связей с Южной Азией, что

могло бы стать частью плана по послевоенному экономическому восстановлению всего региона.

Вставка 3 Программа для диалогов по правам человека в Таджикистане

- Открытие доступа к тюремным заключенным для представителей гражданского общества и Красного Креста
- Ратификация опциональных протоколов к Конвенции против пыток
- Ратификация Конвенции по дискриминации женщин
- Декриминализация понятия «клевета»
- Запрет на использование детского труда на сборах хлопка
- Введение статьи о пытках в уголовное законодательство
- Реформирование системы свободного доступа малоимущего населения к услугам юристов
- Компенсирование насильственного переселения людей в связи с государственными нуждами

4.4.4 Туркменистан

Современный Туркменистан, в особенности, столица страны Ашхабад, представляют собой невероятное зрелище. Страна затратила весомый процент национального ВВП, а также доходов от экспорта газа на строительство экстравагантных монументов в честь бывшего президента Туркменистана и возведение мраморных дворцов, в которых сейчас размещается правительство. Газ и электричество предоставляются населению бесплатно, что особенно ценится гражданами, особенно на фоне постоянных энергетических кризисов в соседних Таджикистане и Кыргызстане.

Новый президент страны, сменивший на посту своего печально знаменитого предшественника, предпринял ряд крайне сдержанных мер по улучшению положения в Туркменистане. В частности, население теперь имеет право свободно передвигаться внутри страны. Также, отменены решения предыдущего лидера о сокращении продолжительности школьного обучения с 11 до 9 лет, а университетского образования с 3 до 2 лет. Тем не менее, Туркменистан остается чрезвычайно авторитарным государством, в котором отсутствуют возможности для существования политической оппозиции, свободы слова и работы НПО, занимающихся политическими вопросами и защитой прав человека. Единственными

неправительственными структурами остаются организация по решению семейных проблем и бюро, консультирующее по гражданским вопросам. Многие эксперты свидетельствуют, что местное население отлично выучило правила отношений с государством, потому в стране совершенно отсутствуют предпосылки для зарождения политического диалога или возникновения оппозиционных движений.

Система власти глубоко коррумпирована, поэтому заключенные местных тюрем – это, чаще всего, люди, которые не сделали правильные «взносы». В целом, Турменистан входит в 21 век полностью изолированным от окружающего мира, истратив огромное количество ресурсов на грандиозные стройки в своей столице.

В данных обстоятельствах углубление отношений между ЕС и Туркменистаном представляется крайне сложной задачей, даже учитывая тот факт, что с недавнего времени вступило в силу временное соглашение о торговле, а также были запущены диалоги по правам человека с властями страны (ниже предложены критерии оценки эффективности диалогов). Поскольку в Туркменистане доступ к информации крайне ограничен, население обладает скудной информацией о ЕС и его работе. Первым шагом на пути укрепления имиджа ЕС является открытие в стране полноправной делегации. Работающий в Туркменистане «Дом Европы» выполняет некоторые функции дип. миссии, но без официального дипломатического статуса и силами работников, нанятых по контракту.

Что касается возможных путей предоставления европейской помощи Туркменистану, усилия должны быть сконцентрированы на стипендиальных программах для студентов на обучение в вузах за пределами страны, как в Европе, так и в учебных заведениях Алматы или Бишкека (см. раздел 4.2.5). Между тем, в 2009 году правительство пошло на новые экстраординарные меры, запретив выезд из страны для туркменских студентов, отправляющихся на учебу за границу. Студенты, уже находившиеся к тому моменту зарубежом, были вынуждены вернуться, так как туркменские спец. службы оказывали давление на их семьи. По возвращении эти молодые люди были внесены в «черные списки», то есть путь за рубеж для них закрыт на следующие 5-7 лет.

Вопрос о том, превратится ли Евросоюз в покупателя значительных объемов туркменского газа, остается главным на

политической повестке. Как уже обсуждалось выше (в разделе 4.2.6.), ЕС мог бы выступить с предложением закупать туркменский газ, который затем мог бы быть транспортирован через Каспийское море в Баку. Сейчас складывается относительно благоприятный момент для подобного рода предложений, учитывая последствия взрыва на туркменском газопроводе в апреле 2009 года, связанного с резким сокращением приема газа в России. Хотя все ремонтные работы на месте инцидента закончены, а Москва и Ашхабад заключили новое коммерческое соглашение в январе 2010, тем не менее, с тех пор Туркменистан проявляет все больше интереса к проведению мультивекторной политики в области газового экспорта.

Кроме того, заработал построенный Китаем новый газопровод из Туркменистана в КНР, проходящий через Узбекистан и Казахстан, который позволяет транспортировку до 40-50 млрд. куб.м. газа в год. Ожидается, что поставки туркменского топлива в Иран будут увеличены с 8 до 14 млрд. куб. м.

На тендер выставлено строительство внутреннего газопровода «Запад-Восток», который будет доставлять газ на запад, к побережью Каспия, а оттуда пойдет либо на север, где соединится с российской сетью газопроводов, либо протянется через Каспийское море, чтобы влиться в «Набукко» или «Южный коридор». Как заявляет правительство Туркменистана, там готовы пустить газ в любом направлении, т.к. в их задачи будет входить только доставка топлива до границы. Также, власти страны заявляют, что могут самостоятельно проводить всю разработку на побережье, но это представляется сомнительным. Новые скважины находятся на большой глубине, что потребует иностранных технологий, потому Туркменистан, возможно, будет вынужден отказаться от своей жесткой политики в отношении иностранных инвестиций.

*Вставка 4. Программа для диалогов по правам человека между ЕС и Туркменистаном**

- Прекращение практики коллективного наказания, освобождение из тюрем членов семей заключенных
- Прекращение практики использования принудительного труда заключенных в опасных для здоровья условиях
- Создание благоприятной среды для развития культуры и традиций национальных меньшинств

- Создание условий для работы независимых СМИ и запрет гос. цензуры
- Гарантия обеспечения возможностей для возникновения общественных организаций, изменение закона о неправительственных организациях
- Прекращение преследований диссидентов и общественных деятелей
- Разрешение для граждан свободно въезжать и выезжать из страны, особенно, для студентов
- Установление норм экономической прозрачности в области использования доходов от газового экспорта

* Этот список сформирован на основе документа Норвежского Хельсинского Комитета «Общее видение укрепления гражданских прав в Туркменистане», 20 октября 2009 г. Узбекистан.

4.4.5 *Узбекистан*

Снятие в октябре 2009 года последних санкций против Узбекистана (запрет на продажу оружия), введенных после андижанских событий в 2005 году, явилось противоречивым решением. Евросоюз надеется, что данный шаг станет стимулом для проведения реформ. Правозащитники придерживаются диаметрально противоположного мнения, полагая, что отказ от санкций дает неправильный сигнал узбекскому режиму. В любом случае, отмена санкций свидетельствует о готовности ЕС работать с Узбекистаном и необходимости определить, как сделать сотрудничество эффективным. Следующим логическим шагом должно стать открытие делегации ЕС (работа в данном направлении уже ведется), в составе которой будет активно работать отдел общественной информации, призванный повысить осведомленность населения о Евросоюзе.

Узбекистан, с его вездесущей секретной службой и КПП внутри страны на границах между областями, остается крайне сложным партнером. Тем не менее, Ташкент, по понятным причинам, (центральное положение в регионе и самая многонаселенная страна) не лишен претензий на лидерство и улучшение своего имиджа за рубежом. Однако, их воплощение в жизнь возможно только при условии открытия страны для внешнего мира и либерализации коммерческой деятельности внутри страны, а также сельского хозяйства. В политических диалогах с Ташкентом ЕС может активно лоббировать подобные изменения, а также убеждать режим занять более терпимую позицию в отношении регионального

сотрудничества, особенно, в вопросах водных ресурсов. Узбекистан блокирует или отказывается от участия в целом ряде проектов по управлению водными ресурсами, проводимыми ЕС. Между тем, как уже отмечалось в разделе 4.2.7, существуют схемы сотрудничества, которые будут выгодны также и странам низовья.

Уровень материального достатка в крупнейших городах, таких как Самарканд и Ташкент, впечатляет, особенно в сравнении с Кыргызстаном и Таджикистаном. Государство вкладывает большие средства в инфраструктуру, в том числе, и учебных заведений. Индустрия целиком зависит от протекционистских мер в тарифной политике (к примеру, в автомобильной индустрии, где налог на импорт машин составляет 200%). Исключением является лишь зона свободной торговли между странами СНГ, которая выгодна индустриальному сектору Узбекистана.

В Узбекистане открыта новая железнодорожная ветка в город Термез на границе с Афганистаном, связывающая эту часть страны с Ираном и портом Бандар Аббас. Узбекистан заинтересован в укреплении связей с Южной Азией, что прекрасно вписывается в новую концепцию транспортных коридоров, предлагаемую выше (раздел 4.2.8).

Деятельность ЕС в Узбекистане находится на минимальном уровне. Исключение составляет спонсируемый ЕС проект ПРООН по повышению уровня жизни в сельской местности, эффективность которого высокого оценивается наблюдателями. Учитывая трудности работы с Узбекистаном, Евросоюз должен сконцентрировать свои усилия на образовательных программах. К примеру, Британский Совет и немецкий культурный центр, две соседствующие в Ташкенте организации, оказывают активную образовательную поддержку узбекским студентам. Несмотря на репрессивную политику режима, в Ташкенте процветает Вестминстерский университет. Это открывает возможности для открытия новых стипендиальных программ для обучения в подобных вузах, которые бы дополняли обменные программы «Эразмус».

Вставка 5. Программа для диалогов по правам человека ЕС и Узбекистана

- Освобождение из тюрем правозащитников и узников совести
- Либерализация процесса аккредитации и работы НПО в стране
- Гарантия свободы слова и независимых СМИ

- Принятие конвенций, запрещающих детский труд
- Приведение выборного законодательства в соответствие с требованиями ОБСЕ
- Сотрудничество с ООН в вопросах прав человека
- Отмена ограничения въезда и выезда из страны
- Прекращение практики заключения в тюрьмы религиозных лидеров на основе сфабрикованных обвинений в террористической деятельности
- Независимое расследование сообщений о пытках в тюрьмах и наказание виновных
- Закон, разрешающий свободную экономическую деятельность в любых сферах (политической, экономической, культурной)
- Либерализация сотрудничества гражданского сектора с международными организациями
- Принятие законодательства, регламентирующего работу правоохранительных органов

* Первые шесть пунктов списка цитируют пресс-релиз Евросоюза, объявляющий снятие санкций в отношении Узбекистана от 27 октября 2009 г.

4.4.6 Региональный аспект: от Центральной Азии к Евразии

Евросоюз стремится продвигать региональное сотрудничество в Центральной Азии и выделяет для этих целей 30% бюджета, предназначенного для оказания помощи этим странам. ЕС отдает явное предпочтение коллаборционизму в регионе несмотря на то, что в реальности перспективы тесного сотрудничества в Центральной Азии на ближайшие много лет крайне туманны. Также, возникает вопрос, насколько элемент регионализма в Стратегии ЕС в ЦА отвечает реалиям 21 века? Времена, когда Центральная Азия была неотъемлемой частью СССР, изолированной от всего остального мира, изменились, на евразийском континенте все больше возрастает роль Китая и Индии.

Стратегия ЕС своим появлением уже внесла значительные коррективы в концепцию регионализма, которую ЕС применял к ЦА. Главным отличием стало введение практики региональных встреч на высшем уровне: саммитов министров иностранных дел по политическим вопросам и проблемам безопасности, а также встреч разного уровня для обсуждения более специфичных областей: образования, экологии и верховенства закона. Практическую отдачу

этих мероприятий оценить сложно, но очевидно, что ЕС неизменно выступает в пользу регионального сотрудничества, даже несмотря на совсем обратные процессы в ЦА, происходящие за пределами конференц-комнат (к примеру, распад единого энергокольца).

Одним из аргументов в пользу этих усилий ЕС может служить тот факт, что, в процессе всех этих встреч возможно зарождение взаимопонимания и осознание того факта, что сотрудничество возможно лишь на основании общих норм и правил. В случае, если такая конвергенция позиций пройдет, это станет большим достижением.

Тем не менее, регионализм в ЦА имеет свои узкие границы. Это осознают и в ЕС, что сказалось на уменьшении бюджетов региональных программ в пользу двусторонних инициатив. В этих условиях, однако, может существовать еще одна региональная концепция, представляющая собой не «внутренний» (относящийся только к 5 странам ЦА), а «внешний» (подразумевающий сотрудничество с соседними странами за пределами Центральной Азии) регионализм. Принимая во внимание малонаселенность Центральной Азии, можно утверждать, что региональное сотрудничество имеет перспективы только в том случае, если оно является частью более широкой экономической открытости. Важнейшие вопросы сотрудничества в Центральной Азии, такие как охрана границ, транспортные коридоры, водные ресурсы, не ограничиваются этим регионом, но выплескиваются за пределы ЦА и приобретают транс-континентальные масштабы. Так, управление границами подразумевает, в первую очередь, борьбу с перевозкой наркотиков в Центральной Азии, которая, по сути, является лишь перевалочным пунктом на пути из Афганистана в Россию, Европу и Китай.

Транспортные коридоры сами по себе являются вопросами трансконтинентальными, включающими перспективы развития маршрутов из Западного Китая в Западную Европу и с севера на юг в южную Азию.

Открываются новые способы решения водной проблемы, которая воспринимается как сугубо центральнаяазиатская, к примеру, развитие экспорта электроэнергии в южную Азию, что поможет разрешить конфликты между странами верховья и низовья. (Южная Азия нуждается в электричестве в летние месяцы, именно тогда, когда

проходит орошение полей в странах нижнего течения рек в ЦА). Еврокомиссия ищет пути укрепления связей между Центральной Азией и странами инициативы «Восточное партнерство», в частности, через энергетическую, транспортную и экологическую сферы. В этой системе отсутствуют евразийские проекты, которые бы связывали ЦА с Россией или Китаем, или Южной Азией, или со всеми этими регионами.

Можно также обратиться к политическим приоритетам государств Центральной Азии. В процессе собственной модернизации и для снижения зависимости от России и Китая, Казахстан развивает свои связи с Западом и внедряет программу «Путь в Европу». Туркменистан, оставаясь репрессивным и закрытым режимом, тем не менее, намерен расширять свой газовый экспорт во все стороны света: на север в Россию, на восток в Китай, на юг в Иран и, если все-таки ЕС решится на серьезное предложение Ашхабаду, возможно, на запад в Европу. Кыргызская экономика напрямую зависит от потоков китайских товаров через эту территорию в Казахстан и Россию. Таджикистан и Узбекистан заинтересованы в развитии отношений с южными странами через транспортные коридоры, проходящие через Афганистан, Пакистан к Персидскому заливу и Индийскому океану. На них также отражается трагедия в Афганистане, поскольку население этих стран связано с афганскими меньшинствами.

Все эти вопросы также напрямую затрагивают ЕС, но в более широком, Евразийском контексте, связанном также с отношениями с Россией, Китаем и Индией и поиском решений афганской проблемы. Перспективы для ЕС переходить на проведение евразийской политики в сотрудничестве с другими геополитическими акторами и международными институтами уже обсуждались в 2006 году Линном и Темкиным.¹²⁰ Идею исключения Центральной Азии из группы бывших советских республик и ее объединение с регионом Южной Азии, которая обсуждалась в одном из последних крупных американских исследований, приняли на вооружение в Гос. Департаменте США, что отразилось на американской политике в

¹²⁰ См. Johannes F. Linn и David Tiomkin, "The new Impetus towards Economic Integration between European and Asia", *Asia Europe Journal*, т. 4, No. 1, апрель 2006.

регионе.¹²¹ В определенном смысле ЕС также двинулся в этом направлении. Например, в управлении Еврокомиссии по оказанию помощи Центральная Азия и Южная Азия сгруппированы в один регион. Однако, мы считаем, что более уместной здесь будет именно евразийская концепция.

ЕС необходимо обратить более пристальное внимание на новую картину многополярного мира, в котором на Евразийском пространстве сформировались или переоформились новые геополитические игроки: Россия, КНР, Индия и сам Евросоюз. Главным стратегическим вызовом здесь становится сохранение нормативного порядка и духа сотрудничества. Центральная Азия занимает в этой концепции уникальное положение неимеющего выхода к морю региона, втиснутого между четырьмя геополитическими гигантами: Россией на севере, Китаем на востоке, Индией на юге и ЕС на западе.

Оценка. У Евросоюза есть все причины дальше развивать свою концепцию региональных отношений, в которую уже входят «Северное направление», «Восточное партнерство», Средиземноморский союз, Черноморская синергия и теперь Центральноазиатская стратегия. Каждая из этих инициатив имеет свое обоснование. Недостающим элементом является обобщающая Евразийская концепция, которая бы развивала механизмы сотрудничества между всеми этими регионами и далее на всем евразийском пространстве, дабы отвечать реалиям нового многополярного мира. Такая инициатива послужила бы также примиряющим жестом в отношениях с Россией, частично зашедшие в тупик после принятия инициативы «Восточное партнерство», которое в Кремле расценили как попытку очередного дробления бывшего советского пространства.¹²² Современная внутрирегиональная концепция может по-прежнему служить механизмом укрепления диалога внутри ЦА. Но основные вопросы должны решаться в

¹²¹ См. Frederick Starr (ред.), *The New Silk Road – Transport and Trade in Greater Central Asia*, Институт Центральной Азии и Кавказа, Вашингтон и Университет Упсала, 2007.

¹²² Более подробно эта тема обсуждается в М. Emerson и др., *Synergies vs. Spheres of Influence in the Pan-European Space*, исследование CEPS, Брюссель, 2009.

формате внешнего регионализма, который мог бы стать элементом обобщающей Евразийской стратегии.

5. ОПРЕДЕЛЯЯ МЕСТО ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В ГЛОБАЛЬНОЙ НОРМАТИВНОЙ СТРАТЕГИИ

В данной главе обсуждаются возможности включения Центральной Азии в глобальную концепцию европейской внешней политики. Для начала необходимо дать определение понятию «глобальная стратегия ЕС». У Евросоюза существует налаженная система отношений с большинством регионов мира: тропической Африкой, юго-восточной Азией, Латинской Америкой, Центральной Азией, ближайшими соседями единой Европы, а также с крупнейшими странами: Китаем, Индией и Россией. В чем же заключаются цели и задачи внешней политики ЕС?¹²³ Возможно ли создание некоей последовательности в деятельности Евросоюза, которая бы объединяла все эти разнообразные направления и связи в единый вектор и служила бы основной внешней политики ЕС?¹²⁴ И если это возможно, то какое место в системе будет занимать Центральная Азия?

Такая постановка вопроса может вызвать недоумение, поскольку в глобальном масштабе Центральная Азия является крайне малонаселенным регионом. Тем не менее, ее чрезвычайную геополитическую важность определяет географическое расположение на перекрестке интересов всех глобальных политических игроков в эпоху смены мирового порядка. Кроме того, опять же в силу

¹²³ Существует несколько документов ЕС, которые отвечают на поставленные вопросы, к примеру: “A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy”, подготовленный Хавьером Соланой для Совета ЕС в декабре 2003.

¹²⁴ Данные аргументы представлены в Sven Biscop (ред.), *The Value of Power, the Power of Values: A call for an EU Grand Strategy*, исследование Эгмонт No. 33, Брюссель: Academia Press, октябрь 2009.

специфики Центральной Азии, именно здесь открываются возможности для достижения наиболее быстрого и простого консенсуса между основными политическими силами, тогда как в других точках земного шара данный процесс может быть крайне затруднен. Этот факт в перспективе определяет чрезвычайную ценность ЦА для установления мирового порядка.

Все эти общие вопросы исключительно важны. Глобальное доминирование США осталось в прошлом веке. Мир входит в новую эпоху многополярности, в которой точками притяжения являются многочисленные акторы (Китай, Россия, Индия, Бразилия, сюда же можно добавить и ЕС). Некоторые исследователи также высказывают мнение, что мир становится «неполярным»¹²⁵ или даже «межполярным»¹²⁶. Вся эта путаница в терминах лишний раз доказывает, какое замешательство вызывает возникающее созвездие центров тяжести на политической карте мира. Главной загадкой грядущей эпохи является то, станет ли новый век временем стабильности и процветания, или погрузит планету в анархию, конфликты и нестабильность. На этот счет существуют две диаметрально противоположных теории.

Одна из них (теория реализма) рассматривает историю международных отношений сквозь призму баланса сил, который превалировал в мире на протяжении многих веков вплоть до недавнего времени.¹²⁷ Время от времени равновесие между основными геополитическими центрами нарушалось, в результате чего мир погружался в кровавое соперничество за лидерство и катастрофические войны. Согласно этой концепции, в основе международных отношений лежит борьба за власть. Стабильным представляется мировой порядок под управлением страны-гегемона, а многополярность относится к категории нестабильных режимов, поскольку несет в себе неуверенность игроков в намерениях друг друга и опасность стратегических просчетов. Новая эра может

¹²⁵ Richard N. Haas, "The Age of Non-Polarity: What will follow US Dominance?", *Foreign Affairs*, май-июнь 2008.

¹²⁶ Giovanni Grevi, *The Inter-Polar World: a New Scenario*, публикации EUISS, No. 79, Париж, июнь 2009.

¹²⁷ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001.

отличаться от прежних эпох, поскольку силы уравновешиваются ядерным потенциалом Китая, Индии, России и двух членов Евросоюза, а угроза взаимного уничтожения является гарантом мира. В то же время, трудности на пути установления многополярного мира продолжают накапливаться: глобальный экономический и финансовый кризис, провал Копенгагенского саммита – все это демонстрирует, какие фундаментальные вопросы стоят на кону.

Альтернативная теория, лишь частично характерная для современной реальности, выступает за нормативный мировой порядок, основанный на законности и работе международных институтов. Большинство мировых игроков заявляют о намерениях создавать именно такой мир. На деле же действия Китая, России, Индии, СНГ и ЕС свидетельствуют об обратном.¹²⁸ ЕС провозглашает свое стремление по-прежнему поддерживать нормативный мировой порядок, более того, с недавнего времени этот принцип является неотъемлемой частью Евросоюза, как определено Лиссабонским договором (см. Выдержку 7). Иные акторы, в свою очередь, ориентированы больше на силовой подход. Особенно четко этот диссонанс проявляется в Центральной Азии, где ведущие позиции занимают Россия и Китай, а сама она далека от европейских стандартов по соблюдению прав человека и демократии. В то время как Москва нацелена на ультра-реалистичный подход, Пекин усиливает свое экономическое присутствие, воздерживаясь от оказания нормативного влияния, идущего за пределы китайской доктрины невмешательства во внутренние дела государства.

Вставка 6. Лиссабонский договор: общие положения внешней политики ЕС (статья 21)

1. Политика Европейского Союза должна быть основана на принципах, лежащих в основе создания и расширения ЕС: демократии, верховенстве закона, фундаментальных свободах, уважении личности, универсальности и неделимости прав и свобод граждан, уважении личности, равенстве и солидарности, уважении положений Хартии по правам человека и международного законодательства. Европейский Союз должен стремиться

¹²⁸ Nathalie Tocci (ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The EU and its Global partners*, Публикация CEPS, Брюссель, 2008.

развивать сотрудничество с другими странами, международными и региональными организациями, которые разделяют указанные принципы, и выступать за поиск общих решений глобальных проблем, особенно в формате ООН.

2. Европейский Союз должен определять общую политику и действия на международной арене и стремиться к тесному сотрудничеству во всех сферах международных отношений с целью:

- (a) защищать свои ценности, интересы, безопасность, независимость и унитарность;
- (b) продвигать и поддерживать демократию, главенство закона, права человека и международное законодательство;
- (c) охранять мир, предотвращать возникновение конфликтов и укреплять международную безопасность в соответствии с целями и задачами Хартии ООН, Хельсинского Финального Акта и Парижской Хартии, включая принципы, относящиеся к вопросам внешних границ;
- (d) способствовать устойчивому экономическому, социальному и экологическому развитию стран, уделяя особое внимание искоренению бедности;
- (e) способствовать интеграции всех стран в мировую экономику, включая постепенное снятие барьеров на пути международной торговли;
- (f) вносить вклад в разработку международных мер по защите и улучшению окружающей среды и целесообразному использованию природных ресурсов с целью обеспечить устойчивое развитие;
- (g) оказывать содействие странам, регионам и населению в борьбе со стихийными бедствиями; и
- (h) продвигать создание международной системы, основанной на более тесном сотрудничестве и эффективном глобальном управлении.

Реальная обстановка в мире находится где-то между этими двумя концепциями. Постепенно развивается международное законодательство в области межгосударственных отношений и в сфере прав человека, а также регулирующие экономические и торговые отношения. Существуют крупные международные институты, которые работают и в Центральной Азии (ООН, ОБСЕ, ВБ, ВМФ, АБР, ЕБРР), а также важные транснациональные подсистемы на основе собственной институциональной базы и системы правил, самым ярким примером которых является ЕС. Основные политические силы функционируют как на базе этих институтов и сводах международных законов, так и в двустороннем порядке. Неизвестной величиной в данной системе остается соотношение элемента борьбы

за преимущество между основными игроками и нейтрального пространства, основанного на международном законодательстве, нормах и ценностях.

В подобной ситуации необходимо найти пути формирования стратегии ЕС в Центральной Азии, которая бы соответствовала нормам, целям и задачам внешней политики.

Подход может опираться на два краеугольных принципа:¹²⁹

- Защита своей территории от внешних угроз, и
- Проецирование на окружающий мир порядка, основанного на моральных ценностях.

Оба эти принципа лучше рассматривать сквозь призму нормативной теории, а не присоединяться к банальным дискуссиям, противопоставляющим личные интересы и моральные ценности.¹³⁰ Доступ к энергоресурсам и вопросы безопасности обычно выделяются как движущие силы геополитики, основанной на реалистичном подходе. Очевидно, что ЕС разделяет стремления обеспечить себя и свое население энергоресурсами и защититься от внешних угроз. Существует, однако, несколько путей достижения этих целей. И морально-ценностный подход также может быть эффективно применен.

5.1 Защита от угроз безопасности

Страны ЦА и ЕС поддерживают нормативную базу, закрепленную в Хельсинском Финальном Акте 1995 г., которая легла в основу ОБСЕ. Эти принципы формируют нормативную концепцию безопасности, в которой основными являются стремления предотвращать и разрешать конфликты.¹³¹ Президент России Дмитрий Медведев выступал за

¹²⁹ По S. Biscop, там же.

¹³⁰ Часто используемое различие между «ценностями» и «интересами» не раз подвергалось сомнению в научных работах, поскольку интерпретация «ценности» напрямую зависит от интересов. С другой стороны, «ценности» составляют ту призму, сквозь которую приоритизируются «интересы». Для более подробной информации см. N. Tossi, там же, стр. 5-6.

¹³¹ I. Суверенное равенство, II. Воздержание от угроз и применения силы, III. Неприкосновенность границ, IV. Территориальная целостность государств, V. Мирное улаживание конфликтов, VI. Невмешательство во внутренние

укрепление общеевропейской безопасности «от Ванкувера до Владивостока» в проекте договора о европейской безопасности, опубликованного в декабре 2009 г. Предложенный российским президентом документ широко обсуждается в ОБСЕ, но до сих пор не понятно, как именно он должен работать на практике, и в чем будет выражаться его преимущество над Финальным Хельсинским Актом. В нормативном плане проект договора значительно проигрывает Хельсинским принципам, поскольку не затрагивает общественную сферу. Между тем, дискуссии по этому поводу продолжаются, и председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году открывает возможности для более активной работы ЕС с центральноазиатскими государствами на пути построения общей заинтересованности в укреплении деятельности ОБСЕ в регионе.

Центральная Азия не представляет прямой угрозы безопасности ЕС, однако существует три косвенных фактора, которые могут иметь влияние и на Евросоюз.

Нестабильность энергетических поставок. Центральная Азия может стать источником диверсификации импорта нефти (в частности, Казахстан) и газа (в частности, Туркменистан). Добыча этих ископаемых должна регламентироваться нормами экологической устойчивости, корпоративного управления и распределения доходов. Все эти принципы актуальны в Центральной Азии, а обсуждаемая выше Инициатива прозрачности в области добывающей промышленности особенно релевантна.

Диверсификация поставок энергосырья является методом противостояния монополиям на ресурсы, что является позитивным шагом как с экономической точки зрения, так и с политической. Это уменьшает угрозу использования поставок энергосырья в качестве механизма геополитического манипулирования (что характерно для политики России в настоящее время). Противники закупок газа у Туркмении обращают внимание на чрезвычайную репрессивность существующего там режима. Но насколько осуществим в этом случае

дела, VII. Уважение к правам человека и основным свободам, VIII. Равные права и право людей на самоопределение, IX. Сотрудничество между государствами, X. Добровольное исполнение обязательств согласно международному законодательству.

экономический бойкот? В реальности, многие крупнейшие поставщики энергоресурсов являются авторитарными режимами. Здесь стоит упомянуть Россию, Иран, Саудовскую Аравию и Венесуэлу. Запасы углеводородов сосредоточены именно в этих странах, и, может быть, это неслучайно, т.к. концентрация «нефтедолларов» часто приводит к консолидации власти. В подобных обстоятельствах нормативная энергетическая политика может стимулировать становление методов корпоративного управления и транспарентности, в частности, с помощью Инициативы прозрачности. Но основные усилия должны быть направлены экологической устойчивости в глобальных масштабах через уменьшение зависимости от добываемых источников энергии и проведение политики реагирования на изменение климата.

«Аль-Каеда» и Талибанизация. Центральная Азия находится в непосредственной близости от военных действий в Афганистане, которые ведутся с целью оградить Европу и весь остальной мир от террористической угрозы, которую несет «Аль-Каеда». Снабжение войск, находящихся там, происходит через территорию Центральной Азии. Эти маршруты необходимо сохранять, что в данном случае вряд ли может расцениваться как беспринципное преследование собственных интересов.

Центральная Азия к настоящему моменту не подвергается талибанизации, как это происходит в Пакистане, тем не менее, и здесь существует угроза исламистской радикализации. Поэтому Европа склонна выступать на стороне ведения диалогов с умеренными исламскими движениями и включения их в политические процессы.

Контрабанда наркотиков. Через Центральную Азию проходят маршруты поставок наркотических средств из Афганистана в Европу. ЕС поддерживает борьбу с распространением наркотиков и наркотической зависимостью в Центральной Азии. Нуждаются в исследовании возможности сотрудничества в данной сфере с Россией и странами Восточной Европы.

5.2 Проецирование ценностей

В чем должна выразиться практическая работа ЕС в Центральной Азии в качестве игрока, заинтересованного в установлении нормативного мирового порядка? Программа Евросоюза, затрагивающая вопросы экспорта ценностей, представляет собой

сложную систему документов. Конечно, можно рассуждать о политических ценностях, но чаще всего в странах с неблагоприятной экономической ситуацией упор, прежде всего, делается на снижение уровня бедности, обеспечение продовольствием, экономическое развитие и экологическую безопасность. ЕС оказывает поддержку во всех этих сферах, но она весьма скромная. Особенно в сравнении с теми инвестициями, в частности, в экономическую инфраструктуру, которые предоставляет КНР.

ЕС необходимо обзавестись своим донорским профилем, например, активно предоставлять гранты по социальным и образовательным программам. Расширение образовательных инициатив могло бы стать основной гарантией экспорта европейских гражданских, профессиональных и культурных ценностей в ЦА в долгосрочной перспективе.

Права человека. Очевидно, что ЕС прилагает большие усилия для улучшения ситуации с правами человека в Центральной Азии. Основой для этих усилий служит Универсальная декларация прав человека от 1948 г., которую подписали как государства ЕС, так и страны Центральной Азии; а также желание последних вступить в диалог с ЕС по этим вопросам. ЕС обладает достаточной компетенцией в правозащитной области, поскольку основывает свою работу на Конвенциях Совета Европы, ссылающихся на универсальную декларацию, и работе Европейского суда по правам человека. Стоит заметить, что ни один из других внешних партнеров Центральной Азии, будь то Россия, Китай и даже США, не стремится или не в состоянии открыть подобные диалоги со странами региона.

Демократия и права человека. В отличие от прав человека, демократия не подпадает под какой-либо свод международных законов. По-прежнему неясно, в какой перспективе – среднесрочной или долгосрочной – стоит ожидать масштабных политических сдвигов в ЦА. ЕС осторожен в продвижении западного стиля демократии в контексте, который в политическом и культурном плане далек от европейского. Более того, в отдельных случаях главной заботой населения остаются не политические вопросы, а выживание и борьба с бедностью. Известно, что любые перемены должны возникать внутри самих стран, потому главным вкладом ЕС остается помощь в создании благоприятной нормативной основы для таких перемен. Одной из инициатив ЕС здесь является работа в области верховенства закона.

Помимо законодательных систем внутри центральноазиатских стран, двусторонние отношения с ЕС должны в возрастающих пропорциях опираться на европейское и международное законодательство. В распоряжении Евросоюза для этого имеются отличные инструменты, поскольку вся его внешняя политика целиком базируется на договорной основе. Отношения с центральноазиатскими государствами определяют СПС, и их содержание необходимо обновлять и углублять, как это уже планируется в случае с Казахстаном. Дело в том, что эти договоренности затрагивают самые разнообразные сферы работы, институты, законодательную базу. Пусть это не приведет к зарождению демократии как таковой, но установление главенства закона будет способствовать постепенному возникновению демократических принципов.

Регионализм. ЕС должен поддерживать региональное сотрудничество в наиболее выгодных сферах, но ему не стоит заблуждаться по поводу возможностей применить модель интеграции ЕС в ЦА. Центральноазиатский регион недостаточно велик, чересчур разнообразен и окружен слишком влиятельными соседями, чтобы региональная интеграция здесь стала основным двигателем прогресса, как это случилось в Европе. Но хотя ЕС не стоит питать иллюзий по поводу перспектив регионального сотрудничества, он должен благосклонно относиться к идеям поиска общей центральноазиатской идентичности, поскольку в будущем это может перерасти в нормативные акты. Свою позитивную роль в этом могут сыграть и региональные диалоги стран ЦА и ЕС. С другой стороны, как уже говорилось в предыдущих главах (раздел 4.4.6), концепция регионализма, применяемая ЕС в Центральной Азии, может принять более «экстравертные» формы, когда регион будет рассматриваться в более широком географическом контексте. Все это ведет к вопросам трансконтинентального сотрудничества вокруг Центральной Азии (или Евразийского направления внешней политики ЕС), а также проблемам многополярного сотрудничества, к которым мы возвращаемся ниже.

Многостороннее сотрудничество. ЕС широко использует другие международные институты (ПРООН или Совет Европы) для внедрения разнообразных крупных проектов в ЦА (к примеру, проекты по управлению границами или главенству закона). Таким образом, уменьшается нагрузка на Еврокомиссию, чей

административный ресурс ограничен, а также оказывается поддержка международным институтам, которые преследуют схожие с ЕС нормативные цели. ОБСЕ также может быть включена в эту систему. Организация уже получает значительные объемы помощи от европейских стран на двусторонней основе, но также может быть поддержана и самим ЕС. Евросоюз работает с ВБ, МВФ, ЕБРР. Интересно, что в штате данных организаций в ЦА большое количество сотрудников именно европейских национальностей, в особенности, из стран, недавно вошедших в ЕС, поскольку многие из них владеют русским языком. ЕС необходимо использовать эти факторы и рассматривать их как метод создания альянсов с целью достижения позитивных реформ.

Многополярность – это еще один вызов нового времени, поскольку эпоха гегемонии США проходит, уступая место эре появления новых и укрепления мощи давно существующих держав, большинство из которых имеют свои интересы в Центральной Азии. Задача усложняется разбросом их политических мировоззрений - от недемократичных России и Китая, состоящих в ШОС вместе со странами ЦА на основе жесткой доктрины невмешательства во внутренние дела, до демократичных ЕС, США, Турции и Индии, которые в разной степени стремятся продвигать иной, нормативный подход к внешней политике. В глобальном масштабе способность мировых игроков работать вместе ставится под большое сомнение. Однако, возможно, перспективы открываются в Центральной Азии. Смогут ли главные геополитические игроки сотрудничать в данном регионе, чтобы это могло послужить примером сотрудничества в глобальном масштабе? Возможностей для совместной работы насчитывается, по крайней мере, три. Во-первых, это сотрудничество по предотвращению угроз, идущих со стороны Пакистана и Афганистана, в частности, экспорт наркотиков и радикальный экстремизм. Во-вторых, водный вопрос, который может быть решен с помощью международного консорциума с участием всех крупнейших акторов. В-третьих, это оптимизация трансконтинентальных транспортных маршрутов торговли. ЕС также мог бы принять статус наблюдателя в ШОС, если однажды поступит соответствующее приглашение. В качестве альтернативы формат региональных встреч ЕС со странами ЦА может быть расширен и включить представителей Афганистана, Пакистана и Индии.

В целом, мы выступаем за формирование нормативной или основанной на ценностях стратегии в основе внешней политики ЕС, которая бы адаптировалась к специфике различных стран и регионов. На первый взгляд может показаться, что такой подход не имеет будущего в Центральной Азии, которая столь далека от европейских демократических норм. Тем не менее, при ближайшем рассмотрении становится понятно, что такая политика осуществима. Более того, поскольку ЕС уже обзавелся Центральноазиатской стратегией, она должна стать неделимой частью видения мира со стороны Евросоюза.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А: Официальный текст Стратегии ЕС в Центральной Азии, 2007

“ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства”

Данная стратегия была принята на заседании Европейского Совета в июне 2007 года.

СОДЕРЖАНИЕ

- I. Введение: ЕС и Центральная Азия
- II. Стратегические интересы ЕС: безопасность и стабильность
- III. Инструменты
- IV. Двухстороннее и региональное сотрудничество
- V. Усиленный подход ЕС
- VI. ЕС и Центральная Азия в будущем

Приложение – Региональная стратегия поддержки Центральной Азии Европейским Союзом на 2007-2013 гг.

I. Введение: ЕС и Центральная Азия

Центральная Азия обладает многовековыми традициями объединения Европы и Азии. Данный регион расположен на стратегически важном пересечении двух континентов. После получения независимости центральноазиатские государства Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан прошли процесс существенных политических и экономических преобразований. Они установили государственность, сохранили межэтническое понимание и наладили межрелигиозный диалог. Присоединившись к ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе), они приняли ценности, стандарты и обязательства этой организации. Подписав «Декларацию тысячелетия ООН», они поставили перед собой амбициозные цели.

В начале XXI столетия, в условиях всемирной глобализации пришло время для качественно нового партнерства между ЕС и странами Центральной Азии.

Общая цель достижения стабильности и процветания посредством мирного взаимодействия делает Европу и Центральную Азию партнерами в

развивающемся сотрудничестве. Твердые обязательства ЕС перед его восточными соседями в рамках Европейской политики добрососедства также сблизят Европу и Центральную Азию на основе политического сотрудничества и экономического развития.

Развитие и консолидация стабильных, справедливых и открытых обществ и соблюдение международных норм имеют важное значение для полной реализации партнерства между Европейским Союзом и странами Центральной Азии. Ответственное государственное управление, верховенство права, права человека, демократизация, образование и подготовка являются ключевыми сферами, в которых ЕС готов поделиться опытом. ЕС может поделиться опытом региональной интеграции, которая ведет к политической стабильности и процветанию. ЕС также может предложить уроки, полученные в ходе политических и экономических преобразований в Центральной и Восточной Европе. Имея богатые традиции и многовековую историю обменов, ЕС и Центральная Азия могут сделать значительный вклад в диалог между цивилизациями.

Многие проблемы, с которыми сталкивается мир в процессе глобализации, в одинаковой степени влияют на Европу и Центральную Азию и требуют их совместного решения. Вопросы безопасности и регионального экономического развития требуют тесного сотрудничества ЕС с каждой страной Центральной Азии, принимая во внимание их географическое расположение, в частности, по отношению к Афганистану, Пакистану и Ирану. Кроме того, это имеет отношение к развитию в сфере управления границами, миграции, борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом, а также торговле людьми, наркотиками и оружием.

Зависимость ЕС от внешних энергетических ресурсов и потребность в диверсифицированной политике энергообеспечения для повышения уровня энергетической безопасности открывают новые перспективы сотрудничества между ЕС и Центральной Азией. Усилия ЕС, направленные на укрепление местных рынков энергоносителей, помогут улучшить инвестиционные условия, увеличить производство и эффективность энергоносителей в Центральной Азии, а также диверсифицировать схемы поставки и распределения энергоносителей в данном регионе.

С помощью этой стратегии и программы поддержки Комиссии на период 2007-2013 гг. ЕС определит приоритеты сотрудничества с каждым государством Центральной Азии, в соответствии с их потребностями, требованиями и желаемыми результатами, включая права человека, ответственное государственное управление, демократию и социальное развитие.

В рамках новых инструментов внешнего содействия на основе бюджета ЕС на 2007-2013 гг., ЕС запланировал вдвое увеличить финансирование поддержки странам Центральной Азии.

Основываясь на программе поддержки Комиссии и дополняя ее, государства-члены ЕС готовы к рассмотрению конкретного двухстороннего партнерства и совместных программ с каждым государством Центральной Азии, а также программ регионального масштаба на основании адекватной и скоординированной оценке потребностей. Государства-члены ЕС будут поддерживать программы ЕС, чтобы сделать свой вклад в более гармоничную и понятную политику ЕС в данном регионе.

Для решения особо важных проблем ЕС, в рамках данной стратегии, предпримет следующее:

- наладит постоянный региональный политический диалог на уровне министров иностранных дел;
- введет в действие «Европейскую инициативу в области образования» и поддержит развитие «электронного шелкового пути» в странах Центральной Азии;
- введет в действие «Инициативу ЕС по верховенству права»;
- наладит с каждым государством Центральной Азии постоянный «диалог по правам человека», направленный на получение конкретных результатов;
- будет вести регулярный «энергетический диалог» со странами Центральной Азии.

В процессе реализации целей и задач, заложенных в данной стратегии, ЕС будет руководствоваться принципами равного диалога, прозрачности и ориентации на получение практических результатов. ЕС будет стремиться к тесному сотрудничеству со всеми сопредельными странами Центральной Азии.

II. Стратегические интересы ЕС: безопасность и стабильность

ЕС глубоко заинтересован в мирной, демократической и экономически процветающей Центральной Азии. Все эти цели взаимосвязаны. Следовательно, целью стратегии ЕС является активное сотрудничество с государствами Центральной Азии в достижении указанных целей, а также вклад в сохранение мира и процветания в соседних странах.

Данная стратегия основана на том прогрессе, которого страны Центральной Азии самостоятельно достигли после получения независимости. Стратегия также учитывает их общие аспекты, а также особые национальные реалии и требования.

Она также основана на результатах, полученных в ходе реализации различных соглашений о партнерстве и сотрудничестве, европейских программах поддержки и других инициатив, осуществляемых ЕС в помощь государствам Центральной Азии.

Стратегия основана на общих интересах ЕС и государств Центральной Азии. Объединение ожиданий Центральной Азии и ЕС будет взаимовыгодным и укрепляющим процессом.

Интерес ЕС заключается в безопасности и стабильности, а также приверженности правам человека и верховенству права в странах Центральной Азии, поскольку:

- стратегическое, политическое и экономическое развитие, а также возрастающее количество межрегиональных проблем в Центральной Азии прямо или косвенно влияют на интересы ЕС;
- с расширением ЕС, включением Южно-кавказского региона в Европейскую политику добрососедства и «Инициативу совместной деятельности в черноморском регионе» Центральная Азия и ЕС все более сближаются друг с другом;
- существенные энергетические ресурсы Центральной Азии и цель региона диверсифицировать торговых партнеров и маршруты поставок способствуют удовлетворению потребностей ЕС в энергетической безопасности и энергообеспечении.

ЕС уверен, что укрепление приверженности стран Центральной Азии международному праву, верховенству права, правам человека и демократическим ценностям, а также рыночной экономике будет способствовать безопасности и стабильности в Центральной Азии, благодаря чему страны этого региона станут надежными партнерами ЕС и будут разделять общие интересы и цели.

III. Инструменты

Для интенсификации сотрудничества со странами Центральной Азии ЕС будет в полной мере использовать потенциал соглашений о партнерстве и сотрудничестве, программ европейской комиссии и государств-членов ЕС, механизмов сотрудничества, таких как «Бакинская инициатива» и политический диалог, используя различные инструменты Общей внешней политики и политики безопасности. Будет также расширено сотрудничество с ООН, в частности, с Европейской экономической комиссией ООН, ОБСЕ, Венецианской комиссией Совета Европы, НАТО, международными финансовыми учреждениями и другими региональными организациями и форумами. Специальный представитель ЕС, посольства государств-членов ЕС и делегации Европейской комиссии должны стремиться к укреплению

сотрудничества с ОБСЕ. Кроме того, ЕС, совместно со странами Центральной Азии, стремиться разработать новые формы сотрудничества, такие как постоянный двухсторонний диалог по правам человека.

Специальный представитель ЕС, Комиссия и государства-члены ЕС играют важную роль во внедрении данной стратегии. Специальный представитель ЕС от имени Высокого представителя и в соответствии со своим мандатом, совместно с Комиссией и Председательством и без предубеждения по отношению к компетенции ЕС, должен контролировать процесс внедрения, давать рекомендации и регулярно отчитываться перед соответствующими органами Совета.

Взаимные стажировки в рамках твиннинг-программ и обмен экспертами ведомств или компаний ЕС и Центральной Азии в рамках служебных командировок являются важной составной частью сотрудничества ЕС с Центральной Азией в целях внедрения лучших общеевропейских традиций, связанных с законодательством ЕС. Данная политика будет усиливаться на основе приобретенного опыта.

Инициативы сотрудничества государственного и частного секторов, а также двухсторонние инструменты и программы государств-членов ЕС могут сыграть важную роль в расширении сотрудничества ЕС и Центральной Азии.

Будет усилено взаимодействие с международными финансовыми учреждениями, включая Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития (EBRD). Европейский инвестиционный банк (EIB) должен играть важную роль в финансировании проектов, интересующих ЕС в Центральной Азии.

IV. Двухстороннее и региональное сотрудничество

Стратегия ЕС нацелена на сбалансированный двухсторонний и региональный подход. ЕС сбалансировывает подходы к политике в Центральной Азии в соответствии с различными потребностями и показателями каждой страны. ЕС будет стимулировать региональное сотрудничество между странами Центральной Азии, а также между Центральной Азией и другими регионами.

Двухстороннее сотрудничество будет иметь особое значение. Оно будет укреплено с тем, чтобы отвечать индивидуальным предложениям каждой из пяти стран Центральной Азии. Очень важно осуществлять двухстороннее сотрудничество по таким вопросам, как права человека, экономическая диверсификация, энергетика и другие отраслевые проблемы, в том числе связанные с молодежью и образованием. Интенсивность сотрудничества будет отражать приверженность каждой из этих стран преобразованиям и реформам.

Региональный подход способствует активному решению общих региональных проблем, таких как организованная преступность, торговля людьми, наркотиками и оружием, терроризм и нераспространение ядерного оружия, межкультурный диалог, энергетика, загрязнение окружающей среды, управление водными ресурсами, миграция, а также управление границами и транспортная инфраструктура. В этом отношении ЕС будет сотрудничать с международными финансовыми институтами, многосторонними и региональными организациями и учреждениями.

ЕС готов вступить в открытый и конструктивный диалог с региональными организациями в Центральной Азии и установить постоянные специальные контакты с Евразийским экономическим сообществом (EURASEC), Шанхайской организацией сотрудничества (SCO), Совещанием по взаимодействию и мерам доверия в Азии (CICA), Организацией договора коллективной безопасности (CSTO), Центральноазиатской программой экономического сотрудничества (CAREC) и Центральноазиатским региональным информационно-координационным центром (CARICC).

V. Усиленный подход ЕС

Права человека, верховенство права, ответственное государственное управление и демократизация

Развитие стабильной политической базы и функционирующих экономических структур зависит от приверженности верховенству права, правам человека, ответственному государственному управлению и развитию прозрачных демократических политических структур.

ЕС и его государства-члены намерены усилить поддержку защиты прав человека, создания и развития независимой судебной системы, тем самым внося стабильный вклад в учреждение структур, основанных на стандартах верховенства права и международных прав человека. Также будет уделяться должное внимание сотрудничеству в области судебной системы между странами Центральной Азии и государствами-странами ЕС. ЕС будет тесно сотрудничать в этой сфере с ОБСЕ, Советом Европы, ООН и Верховным комиссаром ООН по правам человека.

ЕС ведет диалоги по правам человека с рядом стран. Эти диалоги являются инструментом внешней политики Содружества. Диалоги по правам человека составляют важную часть общей стратегии ЕС, направленной на поощрение уважения к правам и основным свободам человека, устойчивому развитию, миру и стабильности.

На основе этих предпосылок и соответствующих руководящих положений ЕС поднимет вопросы прав человека в каждой стране Центральной Азии через соответствующий дискуссионный канал, в

частности, через налаживание структурного постоянного диалога по правам человека, нацеленного на получение конкретных результатов. Форма и механизмы такого диалога будут определены индивидуально на будущей стадии.

Цели диалога по правам человека с каждой из центральноазиатских стран должны включать в себя:

- обсуждение вопросов, касающихся взаимных интересов, и расширение сотрудничества по правам человека, в том числе на многосторонних форумах, таких как ООН и ОБСЕ;
- поднятие вопросов, касающихся, по мнению ЕС, ситуации с правами человека в вышеуказанных странах, сбор информации и инициативы по улучшению соответствующей ситуации с правами человека.

Кроме того, диалоги по правам человека содействуют поддержке практических шагов, направленных на достижение целей по правам человека на национальном уровне, в частности, через финансовое и техническое сотрудничество и специальные проекты, которые должны финансироваться в рамках Европейского инструмента демократии и прав человека.

ЕС будет реагировать на предложения стран Центральной Азии и продолжать укреплять сотрудничество по вопросам верховенства права, ответственного государственного управления и борьбы с коррупцией. С этой целью ЕС разработает «Инициативу по верховенству права», направленную на конкретные приоритеты, определенные каждой страной. Государства-члены ЕС и Комиссия ЕС будут тщательно координировать свои проекты. В рамках данной «Инициативы по верховенству права» ЕС будет поддерживать страны Центральной Азии в ключевых правовых реформах, включая реформирование судебной системы, и в создании эффективного законодательства, например, в сфере административного и торгового права.

В рамках содействия консолидации мира и международного права ЕС и его государства-члены готовы поделиться со странами Центральной Азии своим опытом в адаптации необходимых юридических норм, требуемых для присоединения к Римскому статуту международного уголовного суда, и в борьбе с международной преступностью согласно международному праву.

Цели ЕС и его государств-членов заключаются в следующем:

- выделить соответствующие средства на осуществление указанной «Инициативы по верховенству права»;
- направить правовых и административных экспертов в страны Центральной Азии для выполнения краткосрочных и долгосрочных заданий;
- предоставить экспертам стран Центральной Азии возможность прохождения стажировок;

- поддерживать прозрачное внедрение правовых реформ;
- предлагать возможность международных обменов путем организации и финансирования специализированных конференций;
- содействовать сотрудничеству стран Центральной Азии с Венецианской комиссией Совета Европы;
- поощрять внедрение норм и конвенций по достойному труду Международной организации труда (ILO);
- тесно сотрудничать с действующими мероприятиями миссий ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ODIHR), двухсторонними программами, а также ООН и Верховным комиссаром ООН по правам человека;
- оказывать техническую помощь и налаживать тесное сотрудничество, направленное на внесение юридических и конституционных поправок, требуемых для присоединения к Римскому статуту и его внедрения.

Задача поддержания культуры соблюдения прав человека и условий, при которых демократия работает на своих граждан, требует активного вовлечения гражданского общества. Развитое и активное гражданское общество и независимые СМИ являются жизненно важными элементами развития плюралистического общества. ЕС будет сотрудничать со странами Центральной Азии в этих вопросах и способствовать расширению обменов в гражданском обществе.

ЕС также будет преследовать цели обеспечения поддержки и защиты прав человека во всем мире, а также в странах Центральной Азии, посредством международных структур, таких как Генеральная ассамблея ООН или Совет по правам человека. ЕС изъявляет желание сотрудничать со странами Центральной Азии на этих международных форумах для достижения этой общей цели.

Инвестиции в будущее: молодежь и образование

Будущее Центральной Азии будет определяться ее молодежью. Большинство населения Центральной Азии составляют люди возрастом до 25 лет, что обеспечивает огромный потенциал для развития. Хорошее образование имеет важное значение, поскольку открывает этот потенциал для младшего поколения.

С этой целью ЕС и его государства-члены разработают для Центральной Азии «Европейскую инициативу в области образования» с тем, чтобы содействовать адаптации систем образования стран Центральной Азии к потребностям всемирной глобализации. ЕС желает сотрудничать с

основными международными партнерами и донорскими организациями для поддержки образовательных программ и учреждений.

В рамках «Европейской инициативы в области образования» ЕС и его государства-члены, в частности, предложат поддержку в следующих сферах:

- начальное образование;
- среднее образование;
- профессионально-техническое образование и подготовка;
- сотрудничество в области высшего образования, обмен студентами и профессорско-преподавательским составом, например, в рамках новой программы «Erasmus Mundus», TEMPUS и на двухсторонней основе.

ЕС поддержит развитие региональных образовательных центров и будет тесно сотрудничать с Академией ОБСЕ в Бишкеке. ЕС готов открыть в данном регионе Институты европейских студий. ЕС готов предоставлять стипендии студентам из стран Центральной Азии для обучения в европейских университетах.

ЕС также будет продолжать поддерживать мероприятия Европейского фонда образования в сфере профессионально-технического образования в Центральной Азии.

Более того, ЕС готов поддерживать присоединение стран Центральной Азии к электронной сети ЕС через развитие «электронного шелкового пути» и содействовать дистанционному обучению. Нашей целью является присоединение Центральной Азии к всемирным коммуникационным сетям Интернета, а также предоставление возможности студентам, преподавателям и ученым Центральной Азии участвовать в современных формах пожизненного обучения.

Содействие экономическому развитию, торговле и инвестициям

ЕС поддерживает устранение торговых барьеров между странами Центральной Азии и продолжит поддерживать вступление четырех стран Центральной Азии в ВТО, которые на данный момент не являются членами ВТО из-за коммерческих условий и неполного соответствия требованиям ВТО. Вступление в ВТО является ключом к более широким экономическим реформам и диверсификации и лучшей интеграции стран в международную торгово-экономическую систему. ЕС будет поощрять создание регуляторной и институциональной базы для улучшения экономического и инвестиционного климата и в дальнейшем поддерживать экономическую диверсификацию.

ЕС продолжит сотрудничество со странами Центральной Азии с целью упрощения доступа центральноазиатской продукции на рынки стран ЕС. В связи с этим обновленная Общая система преференций ЕС (GSP – 2006/2015) предлагает наилучшую систему преференций, направленную на поощрение экспорта и экономической диверсификации в этих странах. Равным образом эта система будет стимулом для диверсификации их экономик на основе преимуществ доступа к рынкам, предлагаемых ЕС.

В рамках программы INOGATE (Межгосударственного транспорта нефти и газа в Европу – Бакинская инициатива) и TRACECA (Транспортного коридора Европа-Кавказ-Азия), которая финансируется Инструментом сотрудничества в области развития (DCI) и Европейским инструментом добрососедства и партнерства (ENPI), ЕС будет способствовать развитию и расширению региональной инфраструктуры в сферах транспорта, энергетики и торговли, чтобы лучше использовать экономический потенциал Центральной Азии, не в самую последнюю очередь за счет улучшенного регионального сотрудничества. Будучи важным торговым коридором между Восточной и Южной Азией и Европой, Центральная Азия может извлечь выгоду из увеличения объемов торговли.

ЕС продолжит поддерживать развитие структур рыночной экономики в Центральной Азии. В связи с этим ЕС будет сотрудничать с заинтересованными компаниями из стран ЕС в проектах сотрудничества государственного и частного секторов для содействия рыночной экономике. ЕС предложит партнерам в Центральной Азии программы стажировок и технической помощи. ЕС будет поддерживать стремления и действия стран Центральной Азии, направленные на создание структур рыночной экономики.

ЕС будет:

- поддерживать более глубокую интеграцию Центральной Азии в мировую торгово-экономическую систему, в частности, через процесс вступления и окончательного членства в ВТО;
- поддерживать экономическую диверсификацию для содействия устойчивому развитию путем улучшения местного практического опыта и потенциала (науки и технологии, инновации, туризма), поощрения малого и среднего бизнеса, развития базовой инфраструктуры (автодорог, железнодорожных сообщений, телекоммуникаций, информационных технологий);
- поддерживать существенные реформы финансовых систем, необходимых в большинстве стран, особенно в банковском и микрокредитном секторах; улучшение банковского регулирования,

надзора и применения, приватизация государственных банков, повышение конкуренции между банками и упрощения доступа для иностранных банков – ключевые шаги, которые необходимо сделать странам Центральной Азии;

- изучить дальнейшие варианты расширения возможностей стран Центральной Азии для лучшего использования Общей системы преференций и поощрения региональной торговли;
- развивать необходимые системы, включая приближение законодательства к законодательству ЕС, чтобы улучшить доступ центральноазиатской продукции на рынки ЕС;
- продолжать поддерживать стремление стран Центральной Азии к полной реализации торгово-экономических положений Соглашений о партнерстве и сотрудничестве;
- расширять техническую поддержку в торговых вопросах и политические консультации, чтобы способствовать созданию законодательной и институциональной базы, ведущей к лучшим экономическим условиям и привлечению прямых иностранных инвестиций;
- оказывать помощь странам данного региона в разработке стратегий улучшения индивидуальных кредитных рейтингов для получения права на участие в будущих программах кредитования;
- поддерживать внедрение в этих странах наилучших таможенных правил, установленных Мировой таможенной организацией;
- поддерживать инициативы трансфера ноу-хау и укрепления потенциала.

Укрепление энергетических и транспортных каналов

ЕС и Центральная Азия разделяют основной интерес к укреплению энергетической безопасности как важного аспекта глобальной безопасности. Существует общая заинтересованность в диверсификации маршрутов экспорта, структуры спроса и предложения и энергетических ресурсов.

Кроме нефти, газа и электричества, определяющим аспектом энергетического сотрудничества с Центральной Азией является управление водными ресурсами. Производство и распределение гидроэнергии – ключевой момент в содействии стабильности и процветанию в Центральной

Азии и за ее пределами, включая Афганистан и Пакистан. Данный потенциал не оценен в должной мере.

Благодаря развитию нефтяных и газовых ресурсов, значительно усилилась роль стран Центральной Азии как производителей энергии и стран с транзитными газопроводами. Увеличение разработки месторождений нефти и газа будет способствовать улучшению поставок на мировые рынки и приведет к диверсификации. Поставки газа из данного региона имеют особую важность для ЕС.

Следовательно, в течение ближайших лет можно установить ключевые элементы долгосрочного сотрудничества, основанные на общих интересах и взаимодействии: разработка энергоресурсов стран Центральной Азии требует значительных и стабильных инвестиций, а также комплексной политики, направленной на все компоненты энергетических секторов и облегчающей доступ к большинству развитых рынков. Со своей стороны ЕС готов обсудить все варианты разработки и транспортировки этих ресурсов в сотрудничестве с другими заинтересованными партнерами.

Рыночный подход к инвестиционным и торговым, и прозрачным, стабильным и справедливым основам регулирования гарантирует наилучшие цены на все энергоносители и большие возможности для всех заинтересованных сторон.

Опираясь на эти предпосылки, ЕС будет вести регулярный расширенный энергетический диалог со странами Центральной Азии в рамках Бакинской инициативы¹³². Деятельность ЕС будет также основываться на Энергетической хартии и двухсторонних Меморандумах о взаимопонимании по энергетическим вопросам.

ЕС будет поддерживать разработку новых нефтяных, газовых и гидроэнергетических ресурсов, а также усовершенствование существующей энергетической инфраструктуры. С целью усиления безопасности энергоснабжения ЕС будет также поддерживать развитие дополнительных трасс трубопровода и энергетических транспортных сетей. ЕС также внесет вклад в региональную энергетическую безопасность и сотрудничество, а также расширит экспортные рынки для центральноазиатских производителей. ЕС будет оказывать политическую поддержку и содействие

¹³² Энергетическое сотрудничество между ЕС, прибрежными государствами Черного и Каспийского морей и сопредельными странами, начатое на конференции по энергетике на уровне министров, которая проводилась в Баку в ноябре 2004 года.

странам Центральной Азии в развитии нового энергетического транспортного коридора «Каспийское море – Черное море – ЕС».

ЕС будет поощрять создание интегрированного центральноазиатского энергетического рынка и поддерживать проекты сотрудничества государственного и частного секторов, которые способствуют инвестициям из ЕС.

На основе целей, обозначенных в Бакинской инициативе, ЕС сосредоточится на сотрудничестве со странами Центральной Азии в следующих вопросах:

- объединение энергетических рынков на основе принципов внутреннего энергетического рынка ЕС, принимая во внимание особенности стран-партнеров;
- повышение энергетической безопасности путем решения вопросов экспорта/импорта энергоресурсов, диверсификации поставок, транзита и спроса на энергоносители;
- обеспечение прозрачности и укрепление потенциала в области статистики и управления в энергетическом секторе;
- поддержка и расширение технологического сотрудничества между ЕС и странами Центральной Азии в энергетическом секторе;
- поддержка устойчивого энергетического развития, включая развитие энергетической эффективности, возобновляемых энергоресурсов и управление стороной потребителя;
- привлечение инвестиций к энергетическим проектам общего и регионального интереса;
- поддержка реконструкции существующих и создание новых трубопроводов и сетей транспортировки электричества внутри региона и в Европу;
- поддержка развития комплексных планов действий, направленных на поощрение энергосбережения, энергетической эффективности и возобновляемых энергоресурсов, исключительно в соответствии с принципами Киотского протокола;
- поддержка инициативы «Фонда глобальной энергетической эффективности и возобновляемых энергоресурсов»;
- поощрение данных стран на проявление инициатив, аналогичных предпринимаемым ЕС в рамках «Плана действий по энергетической политике Европы», принятом Европейским Советом в марте 2007 года.

Кроме того, ЕС продолжит поощрять «Инициативу прозрачности в добывающей промышленности» в центральноазиатском регионе как инструмента содействия устойчивому развитию и снижению уровня бедности.

Устойчивость в области окружающей среды и водные ресурсы

Свободный доступ к водным ресурсам будет основной мировой проблемой XXI века. Большая часть основных экологических проблем Центральной Азии связана с распределением, использованием и защитой качества водных ресурсов. В регионе, связанном трансграничными реками, озерами и морями, очень важен региональный подход к защите этих ресурсов. С этим также связана необходимость улучшения лесопользования. Существует необходимость в разработке интегрированной политики использования водных ресурсов (солидарности верховьев и низовьев).

Сотрудничество в сфере водных ресурсов имеет важное значение для ЕС, особенно в связи с достижением в 2015 году «Целей развития тысячелетия» применительно к чистой питьевой воде и соответствующим санитарно-техническим сооружениям.

Поощрение сотрудничества в сфере использования водных ресурсов может одновременно укрепить региональную безопасность и стабильность и поддержать экономическое развитие.

Диалог между ЕС и Центральной Азией по вопросам окружающей среды, начатый весной 2006 года, создаст базу для совместного сотрудничества.

Экологические проблемы, связанные с добычей и транспортировкой энергоресурсов, а также уязвимость к изменению климата и стихийным бедствиям являются причиной общего беспокойства. Вопросы, касающиеся защиты окружающей среды, необходимо учитывать в процессе регионального диалога на всех уровнях.

В связи с этим ЕС будет:

- поддерживать внедрение компонента ЕЕССА (Восточная Европа, Кавказ, Центральная Азия) в «Водную инициативу ЕС» (EUWI-ЕЕССА) для безопасного водоснабжения, санитарии и интегрированного использования водных ресурсов.
- способствовать трансграничному использованию речного бассейна, а также региональному сотрудничеству в рамках «Экологической конвенции по Каспийскому морю»;

- предоставлять особую поддержку интегрированному использованию трансграничных водных ресурсов на поверхности и под землей, включая внедрение технологий более эффективного использования воды (ирригация и др.);
- расширять сотрудничество в соответствующих рамках для упрощения финансирования инфраструктурных проектов, связанных с водными ресурсами, включая привлечение международных финансовых учреждений и фондов сотрудничества государственного и частного секторов;
- поддерживать укрепление регионального потенциала интегрированного использования водных ресурсов и производства гидроэнергии;
- сотрудничать со странами Центральной Азии в сфере изменения климатических условий, включая поддержку внедрения и последующего использования механизмов Киотского протокола на региональном уровне;
- сотрудничать со странами Центральной Азии в борьбе с опустыниванием и защите биологического разнообразия, включая поддержку применения «Конвенции ООН по биологическому разнообразию и борьбе с опустыниванием»;
- улучшать устойчивое использование лесных и других природных ресурсов Центральной Азии, содействуя региональным показательным мероприятиям в рамках процесса «Правоприменения и управления лесами (FLEG)»;
- поощрять осознание необходимости охраны окружающей среды и развитие экологического гражданского общества, в том числе через сотрудничество с Региональным экологическим центром Центральной Азии (CAREC).

В контексте вышеуказанных приоритетов ЕС будет также уделять внимание следующим вопросам:

- поддержке стран Центральной Азии в разработке политики предотвращения загрязнения окружающей среды и мер по ее охране;
- повышению готовности к стихийным бедствиям и их оценке в Центральной Азии;
- интенсификации сотрудничества с «Инициативой экологической безопасности».

Борьба с общими угрозами и проблемами

Современное управление границами, обеспечивающее открытые и безопасные границы, может упростить торговлю и обмен в данном регионе и способствовать борьбе с региональной преступностью, особенно в сфере международной торговли наркотиками.

Помощь в борьбе с организованной преступностью будет одним из приоритетов ЕС в данном регионе, направленных на снижение необыкновенных угроз безопасности.

Миграция является одной из основных глобальных проблем XXI века. Влияние миграции, как позитивное, так и негативное, ощущается во всех странах, включая Центральную Азию. ЕС стремится интенсифицировать диалог и сотрудничество по вопросам миграции с регионами транзита, происхождения и назначения посредством Глобального подхода ЕС к миграции. Частью Глобального подхода ЕС является предложение начать тесный диалог по вопросам миграции с соседними восточными и юго-восточными регионами.

ЕС будет расширять свою поддержку развитию современной системы управления границами в центральноазиатском регионе, включая границы с Афганистаном. Следует укрепить сотрудничество Афганистана с соседними странами. Посредством «Программы содействия управления границами в Центральной Азии (ВОМСА)» ЕС будет искать многосторонний и региональный подход.

ЕС расширит деятельность в рамках программы ВОМСА и будет стремиться объединить действующие проекты для реформирования таможенной службы. ЕС будет стремиться к улучшению координации и исследовать возможности тесного сотрудничества между программой ВОМСА, ОБСЕ и другими проектами государств-членов ЕС и третьих стран относительно границ.

ЕС будет:

- продолжать внедрять базовые принципы интегрированного управления границами в службах охраны границ и других соответствующих службах;
- работать над созданием специальных пропускных пограничных пунктов;
- предоставлять организационную помощь в поддержку преобразования пограничной службы, начиная с призыва новобранцев и заканчивая профессиональной службой, а также с целью перехода от чисто военной системы к правоприменяющему

органу полицейского типа и для поощрения стремлений к усилению механизмов контроля;

- поощрять вовлеченность таможенных служб в процесс упрощения торговли;
- модернизировать юридическую базу в соответствии с международным правом в сфере борьбы с организованной преступностью (напр.: «Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности» и ее Протоколы), концентрируя внимание на нелегальной миграции, торговле людьми, предотвращении и противодействии торговле наркотиками и наркотическим сырьем, улучшении институционального потенциала судебных исполнительных органов, расширении регионального сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью.

В то же время ЕС будет продолжать предлагать свою помощь заинтересованным странам Центральной Азии (как на национальном, так и на региональном уровне) в управлении миграцией более сбалансированным способом, предусматривающим создание хорошо функционирующих систем с соответствующим спросом и предложением трудовых ресурсов для упрощения интеграции легальных мигрантов и обеспечения международной защиты людям, просящим о предоставлении политического убежища, беженцам и другим уязвимым лицам.

ЕС будет предоставлять усиленную поддержку в борьбе против коррупции, торговли наркотиками и людьми, незаконной торговли оружием с Афганистаном и организованной преступности в Центральной Азии. ЕС расширит сотрудничество со странами Центральной Азии в борьбе с международным терроризмом. ЕС усилит борьбу против наркотиков через специальное представительство ЕС в Душанбе. ЕС будет поддерживать быстрое создание регионального центра по борьбе против наркотиков (CARICC) в Алматы и расширять сотрудничество с Управлением ООН по борьбе с наркоманией и преступностью (UNODC), в том числе в отношении отслеживания производства химического сырья для изготовления героина. Будет усилено сотрудничество с Китаем и Шанхайской организацией сотрудничества по борьбе с торговлей наркотиками.

Ферганская долина наилучшим образом отображает проблемы и возможные перспективы Центральной Азии. В связи с этим ЕС готов оказывать содействие странам Центральной Азии, имеющим совместные границы в Ферганской долине, относительно проектов, направленных на стабильность, процветание и устойчивое развитие в данном регионе. ЕС уделит особое внимание программам, которые касаются вопросов

управления границами, региональной торговли и свободного перемещения товаров и людей.

Наводит мосты: межкультурный диалог

Разнообразие вероисповеданий и многовековых традиций мира и толерантности является ценным наследием Центральной Азии. Умеренное и толерантное исламское мышление, уважающее светские принципы конституции, является отличительной чертой стран Центральной Азии. ЕС высоко ценит мирное сосуществование многочисленных этносов и культур в Центральной Азии.

На этом основании ЕС будет поощрять диалог в гражданском обществе и уважение свободы вероисповедания.

VI. ЕС и Центральная Азия в будущем

Стратегия ЕС для Центральной Азии служит общей базой для политики ЕС в центральноазиатском регионе. ЕС видит взаимовыгодный интерес к постоянному диалогу и сотрудничеству с пятью государствами Центральной Азии, уважая их отличия и содействуя их взаимному сотрудничеству в региональных вопросах.

ЕС готов вносить существенный вклад в безопасность, стабильность и процветание Центральной Азии. С этой целью ЕС стремится открыть представительства Комиссии во всех пяти странах Центральной Азии. Государства-члены ЕС рассмотрят вопрос расширения сети посольств в Центральной Азии.

ЕС будет обеспечивать связь этой Центральноазиатской стратегии с другими региональными инициативами ЕС, включая «Инициативу совместной деятельности в черноморском регионе». ЕС будет поддерживать торговлю и сотрудничество внутри данного региона. ЕС будет также поддерживать активную интеграцию/участие Центральной Азии в ВТО, чтобы обеспечить интегрирование этих стран в мировую торгово-экономическую систему.

В рамках данной стратегии ЕС предлагает Центральной Азии наладить активный политический диалог, включая регулярные встречи на уровне министров иностранных дел с Тройкой ЕС. ЕС будет проводить ежегодные встречи своих Глав миссий в данном регионе.

На основе принципов данной стратегии ЕС будет работать с каждой страной Центральной Азии, чтобы разработать индивидуальный подход к внедрению стратегии согласно конкретным потребностям и показателям каждой страны, руководствуясь существующими и будущими соглашениями, включая Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Прогресс, достигнутый в процессе внедрения данной стратегии, будет рассматриваться Советом в июне 2008 года и впоследствии, как минимум, каждые два года.

Приложение: Региональная стратегия поддержки Центральной Азии Европейским союзом на 2007-2013 гг.

Стратегия поддержки Центральной Азии Европейским союзом на 2007-2013 гг. разработана как инструмент для укрепления политического диалога со странами Центральной Азии на региональном и национальном уровне, а также для выполнения вышеуказанных целей. С целью отображения повышенных обязательств ЕС в отношении данного региона бюджет ЕС для поддержки Центральной Азии в рамках новых финансовых перспектив на 2007-2013 гг. будет значительно увеличен до 750 млн евро, со средним ежегодным распределением в регионе от 58 млн евро в 2007 г. до 139 млн евро в 2013 г., в соответствии с Инструментом сотрудничества в области развития.

Основная часть поддержки Центральной Азии от ЕС, а именно 70%, будет направлена на программы двухсторонней помощи, принимая во внимание политику каждой страны Центральной Азии, а также их различные политические и социальные реалии.

Поскольку более 50% сельского населения региона проживает за чертой бедности, снижение уровня бедности путем реформирования социального сектора и схем, включая образование, повышение стандартов жизни, особенно в сельской местности, будет оставаться ключевым приоритетом двухсторонней помощи от ЕС. Базой для таких программ послужит реализация юридической документации по «Стратегии снижения уровня бедности» или аналогичных документов, подписанных правительствами стран Центральной Азии. Вторым аспектом двухсторонней помощи будет поощрение ответственного государственного управления, демократических процессов и укрепления общественных учреждений наряду с осуществлением основных реформ инвестиционной и торговой политики. Содержание программ будет определяться на основе соглашений с властями и в соответствии с потребностями каждой страны.

Учитывая важность устойчивого развития Центральной Азии, 30% помощи будет выделено для содействия более тесному межгосударственному сотрудничеству как в пределах Центральной Азии, так и между Центральной Азией, Южно-кавказским регионом и ЕС, особенно в энергетическом, транспортном, экологическом и образовательном секторах. Объединение приоритетов и программ регионального сотрудничества для Центральной Азии с региональной стратегией для восточных соседей ЕС положено в основу будущей политики оказания помощи.

Тесная связь цели регионального сотрудничества ЕС–Центральная Азия с региональными программами Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ENPI) даст возможность странам Центральной Азии извлечь выгоду из соответствующих межгосударственных энергетических, транспортных, экологических и образовательных инициатив и расширенных программ в рамках ENPI-Восток, содействуя их привязке к Восточной Европе и доступу к мировым рынкам.

Приложение Б: Экспертная рабочая группа EUCAM

Члены экспертной рабочей группы:

- Антон Артемьев, директор, программа Kazakhstan Revenue Watch, Фонд Сороса, Казахстан
- Майкл Денисон, аналитический директор, Control Risks, Великобритания
- Николас де Педро, экспертный советник по Центральной Азии, Фонд Alternativas/ОРЕХ, Испания
- Маттео Фумагалли, старший преподаватель, факультет международных отношений и европейских наук, Центрально-Европейский Университет, Венгрия
- André Херритс, профессор, факультет европейских наук, Амстердамский Университет, старший исследователь, Институт международных отношений Нидерландов (Clingendael), Нидерланды
- Анвар Камолидинов, Консультант по водным вопросам, Таджикистан
- Наргис Касенова, доцент, факультет политических наук, КИМЕР, Казахстан
- Парвиз Муллоджанов, исполнительный директор, Общественный комитет демократических процессов, Таджикистан
- Себастьян Пейруз (Франция), научный сотрудник, Институт политики безопасности и развития, Швеция
- Гульнура Торалиева (Кыргызстан), студентка магистратуры по журналистике, Городской Университет Лондона, Великобритания

Приложение В: Список мероприятий, организованных EUCAM

- Первое собрание экспертной рабочей группы, 6-7 октября 2008 г., внутренняя встреча, CEPS/FRIDE, Брюссель.*
- Стратегия ЕС по Центральной Азии через год: Цели, достижения и перспективы, 8 октября 2008 г., запуск проекта, Европейский Парламент в сотрудничестве с CEPS/FRIDE, Брюссель*
- Защита прав человека и продвижение демократии: Евро-Атлантический подход к Туркменистану и Узбекистану, 12 декабря 2008 г., семинар, FRIDE в сотрудничестве с Министерством иностранных дел Испании, Мадрид*
- Второе собрание экспертной рабочей группы, 27-28 февраля 2009 г., внутренняя встреча, CEPS/FRIDE, Брюссель.*
- Региональное сотрудничество и развитие в Центральной Азии, 2-3 марта 2009 г., конференция, CEPS/FRIDE в сотрудничестве с Carnegie Endowment, Brooklyn Institution и Азиатским банком развития, Брюссель*
- ЕС и Центральная Азия: строительство отношений в сфере энергетической безопасности, 16-17 апреля 2009 г., конференция, CEPS/FRIDE в сотрудничестве с Институтом международных отношений и Министерством иностранных дел Чешской Республики, Прага*
- Председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, 6 мая 2009 г., круглый стол, Eurasian Transition Group в сотрудничестве с CEPS/FRIDE, Вена*
- Профилактическая дипломатия и роль РЦООНЦА в Центральной Азии, 11 мая 2009 г., семинар, CEPS, Брюссель*
- Третье собрание экспертной рабочей группы, внутренняя встреча, CEPS/FRIDE, 26 июня 2009 г., Алматы*
- ЕС и Центральная Азия: поиск синергии и продвижение сотрудничества гражданских обществ, круглый стол, CEPS/FRIDE, 27 июня 2009 г., Алматы*
- Проблемы безопасности в Центральной Азии и шведское председательство, 5 ноября 2009 г., круглый стол, Институт политики безопасности и развития в сотрудничестве с CEPS/FRIDE, Стокгольм*
- Результаты исследовательской поездки в Центральную Азию, семинар посвященный итогам поездки в 5 стран Центральной Азии EUCAM, 16 ноября 2009 г., CEPS, Брюссель*
- Первая конференция с презентацией доклада “К Евразии - Мониторинг стратегии ЕС в Центральной Азии”, CEPS, 22 февраля 2010 г., Брюссель*
- Вторая конференция с презентацией доклада “К Евразии - Мониторинг стратегии ЕС в Центральной Азии”, FRIDE, 25 февраля 2010, Мадрид*

Приложение Г: Публикации EUCAM на www.eucentralasia.eu

Рабочие Доклады

- №. 1, Себастьян Пейруз, [Деловые и торговые отношения между ЕС и Центральной Азией](#), июнь 2009 г.
- №. 2, Майкл Денисон, [ЕС и Центральная Азия: Выгодное энергетическое сотрудничество](#), август 2009 г.
- №. 3, Марлен Ляруель, [Россия в Центральной Азии: давняя история, новые трудности?](#), октябрь 2009 г.
- №. 4, Себастьян Пейруз, [Центральная Азия и Китай: растущее партнерство](#), октябрь 2009 г.
- №. 5, Наргис Касенова, [Последствия мирового экономического кризиса для Центральной Азии](#), ноябрь 2009 г.
- №. 6, Себастьян Пейруз, [Парадоксы сельского хозяйства в Центральной Азии](#), декабрь 2009 г.
- №. 7, Майкл Эмерсон и Евгений Винокуров, [Оптимизация наземных транспортных коридоров в Центральной Азии и Евразии](#), январь 2010 г.
- №. 8, Жаклин Хейл и Йос Бунстра, [Содействие ЕС Центральной Азии: назад к чертежной доске?](#), февраль 2010 г.
- №. 9, Питер Джоунс, [Образовательная Инициатива ЕС в Центральной Азии](#), март 2010 г.

Брифинги

- №. 1, Matteo Fumagalli, [The 'Food-Energy-Water' Nexus in Central Asia: Regional Implications of and the International Response to the Crises in Tajikistan](#), октябрь 2008 г.
- №. 2, Neil Melvin and Jos Boonstra, [The EU Strategy for Central Asia @ Year One](#), октябрь 2008 г.
- №. 3, Наргис Касенова, [Казахстан и Южно-Кавказский коридор после грузино-российской войны](#), апрель 2009 г.
- №. 4, Себастьян Пейруз, [Перед лицом сепаратизма: Европейский Союз, Средняя Азия и уйгурский вопрос](#), апрель 2009 г.
- №. 5, Шаирбек Джураев, [Энергетический кризис в Кыргызстане: причины и следствия](#), август 2009 г.
- №. 6, Гульнура Торалиева, [Подход Европейского Союза к развитию СМИ в Центральной Азии](#), апрель 2009 г.

- No. 7, Ричард Помфрет, [Центральная Азия и мировой экономический кризис](#), июнь 2009 г.
- No. 8, Сухробжон Исмаилов и Балаш Ярабик, [ЕС и Узбекистан: краткосрочные интересы и долгосрочные обязательства](#), август 2009 г.
- No. 9, Рико Айзекс, [Инициатива ЕС "Верховенство закона в Центральной Азии"](#), август 2009 г.
- No. 10, Йос Бунстра, ["Безопасность" в стратегии ЕС по Центральной Азии: реформа сектора безопасности?](#), ноябрь 2009 г.
- No. 11, Джордж Гаврилис, [Программа БОМКА: содействие ЕС в управлении границами в Центральной Азии](#), декабрь 2009 г.
- No. 12, Анна Матвеева, [Таджикистан: "революционная ситуация" или жизнеспособное государство?!](#), январь 2009 г.

Комментарии

- No. 1, Natalia Mirimanova, [Water and Energy Disputes of Central Asia: in search of regional solutions?](#), февраль 2009 г.
- No. 2, Nicolas de Pedro, [The Kyrgyz Republic Presidential Elections: No surprises but few opportunities for democratization](#), август 2009 г.
- No. 3, Jiri Copal, [Human Rights in Kazakhstan and Tajikistan: How realistic is to expect further results after an EU open debate with civil society?](#), август 2009 г.
- No. 4, Adil Nurmakov, [Kazakhstan's grip on virtual reality](#), август 2009 г.
- No. 5, Maxim Ryabkov, [Studying Europe in Central Asia: The Case of Kyrgyzstan](#), декабрь 2009 г.
- No. 6, Marlene Laruelle, [The Growing Illiteracy in Central Asia: A Challenge for the EU](#), декабрь 2009 г.

Дополнительные комментарии можно найти в периодической рассылке EUCAM Newsletter на www.eucentralasia.eu.

Приложение Д: Об авторах

Майкл Эмерсон является сопредседателем проекта EUCAM, старшим научным сотрудником и директором программ по европейской внешней политике, политике безопасности и европейского добрососедства (ЕПД) в CEPS. Он является выпускником колледжа Баллиоль в Оксфорде. На протяжении своей карьеры Эмерсон занимал посты в ОЭСР в Париже (1966-1973) и в Европейской Комиссии (1973-1996), в частности занимал пост посла Европейского Союза в Москве.

Йос Бунстра является сопредседателем проекта EUCAM и старшим научным сотрудником фонда FRIDE. До 2007 года Бунстра являлся руководителем программы и исследовательским директором в Центре европейских исследований безопасности (CESS) в Нидерландах. Бунстра окончил две магистерские программы в университете Гронинген (1997) по современной истории и международным отношениям (2000).

Марлен Ляруэль является старшим научным сотрудником Института Центральная Азия и Кавказ и Программы Silk Road Studies (исследования Шелкового пути), в Центре SAIS (Школа передовых международных исследований) университета имени Джона Хопкинса в Вашингтоне и Института политики развития и безопасности в Стокгольме. Ее основные научные интересы включают интеллектуальные тенденции и геополитические концепции российских и центральноазиатских элит. Она также имеет опыт работы по Центральной Азии на русском языке.

Себастьян Пейруз является старшим научным сотрудником Института Центральной Азии и Кавказа и Программы Silk Road Studies (исследования Шелкового пути), в Центре SAIS (Школа передовых международных исследований) университета имени Джона Хопкинса в Вашингтоне и Института политики развития и безопасности в Стокгольме. Его основные научные интересы включают российское и советское наследие в Центральной Азии, политические режимы в регионе, исламизм и геополитику.

Нафиса Хасанова является координатором проекта EUCAM и получила степень магистра в университете Фульда, Германия. Она закончила бакалавриат в Самаркандском государственном институте иностранных языков в Узбекистане и накопила профессиональный опыт в CEPS, начиная с 2007 года, и посредством стажировки в немецком Бундестаге (2006 г.) Сферы ее научных интересов: Узбекистан, цыгане в Центральной Азии, проблемы границ и политическая антропология.

