FRIDE
A EUROPEAN THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

EUCAM
WWW.EUCENTRALASIA.EU

Заниматься развитием, думая о безопасности? Взаимосвязь развития и безопасности в европейской политике в Таджикистане

Йос Бунстра
и Наталья Шаповалова

рабочий доклад 12
февраль 2013

Резюме

Таджикистан - бедная и малоразвитая страна, частично зависимая от иностранной финансовой помощи. Здесь существуют серьезные угрозы безопасности и стабильности. Источниками некоторых из них служат внутренние факторы: бедность, безработица, миграция, коррупция и недостатки в управлении. В других случаях угрозы имеют внешний характер: напряженные отношения с Узбекистаном, возможное увеличение негативного влияния Афганистана. В данной работе проводится анализ подходов европейских доноров к Таджикистану в контексте принципа взаимосвязи безопасности и развития и сравнение их стратегий с политикой других крупных иностранных доноров.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND

EUCAM-SD

Данный рабочий доклад публикуется в рамках проекта «EUCAM (Europe - Central Asia Monitoring): безопасность и развитие», который является ключевым компонентом программы EUCAM. Проект реализуется мозговым трестом FRIDE и Карельским институтом Университета Восточной Финляндии и ставит задачу исследовать угрозы безопасности в Центральной Азии с точки зрения программ развития, в том числе необходимости оздоровления структур власти, снижения уровня бедности, сглаживания этнических трений и установления социального равенства. EUCAM-SD предлагает новый, неординарный взгляд на роль Европы в развитии Центральной Азии и обеспечении безопасности. Проект осуществляется при поддержке Инициативы Wider Europe министерства иностранных дел Финляндии.

© EUCAM 2013

ISBN (Online): 978-84-614-6870-6

Заниматься развитием, думая о безопасности? Взаимосвязь развития и безопасности в европейской политике в Таджикистане

Рабочий доклад EUCAM No. 12

Йос Бунстра

и Наталья Шаповалова

Содержание

Введение 5

1. Проблематика взаимосвязи развития и безопасности 7

2. Европейский подход к безопасности и развитию
в Таджикистане 9

2.1. Европейский Союз 9

2.2 Европейский подход на двустороннем уровне 14

2.3. ОБСЕ и НАТО 18

3. Европа и более широкий контекст содействия развитию
в Таджикистане 19

3.1. Неевропейские доноры помощи 19

3.2. Координационный процесс, условия предоставления
помощи и рычаги давления 22

Заключение 23

Введение

Европейское восприятие Центральной Азии характеризуется двумя конкурирующими подходами. С одной стороны, этот регион рассматривается как средство укрепления европейской энергетической безопасности. С другой, как источник нестабильности и угроз. К Таджикистану чаще применяется второй подход.

Таджикистан возник в поле зрения западных стран во время американской интервенции в Афганистан в 2001 году. В этот период Душанбе перестал полностью ориентироваться на политический курс России. Таджикистан начал получать политическую и экономическую поддержку Вашингтона, а затем и Брюсселя. С 2002 года таджикские власти обратились к политике «открытых дверей», сотрудничая со всеми заинтересованными странами, в особенности с теми, у которых имелся экономический интерес к Таджикистану.[1] Готовность Европы работать с Таджикистаном и масштабы этого сотрудничества были скромными по сравнению с участием России и Китая. Но в Евросоюзе, как и в некоторых странах-членах ЕС, возрастает озабоченность по поводу стабильности Таджикистана и стоящих перед ним угроз безопасности, которые могут иметь прямые или косвенные последствия для Евросоюза.

Таджикистан — это бедная, недостаточно развитая и изолированная страна с ограниченным экономическим потенциалом. Его контакты с Кыргызстаном и Китаем ограничены, так как границы с этими государствами пролегают по труднодоступной горной местности. Сотрудничество с Афганистаном не открывает больших экономических возможностей. Таджикистан в большой степени зависит от границы с Узбекистаном, которая часто оказывается перекрытой из-за напряженных отношений между двумя странами, сложившихся в начале 1990-х годов. Основными источниками дохода служат денежные переводы таджикских трудовых мигрантов, один крупный алюминиевый завод, небольшая индустрия по производству хлопка, наркоторговля через границу с Афганистаном и международная помощь.

Страна сталкивается с рядом угроз безопасности, источниками некоторых из них являются бедность и неразвитость. Причиной нестабильности в будущем, как религиозной, так и нерелигиозной направленности, может послужить низкий уровень образования и отсутствие трудовых перспектив для молодежи. Ситуацию усугубляют такие факторы, как авторитарность правящего режима, уязвимость структур государственного управления и повсеместная коррупция. Отношения между Душанбе и Ташкентом ухудшились окончательно из-за планов Таджикистана по строительству Рогунской ГЭС. Узбекские власти всячески противятся этому проекту, так как опасаются усиления контроля Таджикистана над потоками воды, столь необходимой для узбекского сельского хозяйства, в особенности хлопковых полей. Узбекистану также малоприятны перспективы превращения Таджикистана в конкурента по поставкам электричества в соседние государства. Вопросы управления водными ресурсами жизненно важны для планов Таджикистана по преодолению дефицита электричества путем генерирования собственной гидроэлектроэнергии. Власти Таджикистана инвестировали значительный политический капитал в планы строительства

Йос Бунстра является старшим научным сотрудником FRIDE и руководителем программы EUCAM. Перед тем, как присоединиться к FRIDE, работал программным менеджером в центре исследований европейской безопасности в Гронингене (Нидерланды). Йос Бунстра окончил магистерскую программу по современной истории и магистерскую программу по международным отношениям университета Гронингена. Специализируется на исследованиях вопросов евразийской и трансатлантической безопасности (прежде всего, политики ЕС, НАТО и ОБСЕ), а также политики демократизации в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии.

Наталья Шаповалова является экспертом EUCAM и научным сотрудником FRIDE, а также докторантом Университета Варвика в Великобритании. До 2008 года работала научным сотрудником в Международном центре перспективных исследований в Киеве (Украина). Наталья окончила магистерскую программу по европейским общественным отношениям Маастрихтского университета (Нидерланды) и магистратуру по международным отношениям университета имени Марии Склодовской-Кюри города Люблин (Польша). Получила степень бакалавра в области политологии в Национальном университете Киево-Могилянской академии (Украина).

[1] Л. Джонсон, *Tajikistan in the New Central Asia, Geopolitics, Great Power Rivalry and Radical Islam* (Лондон и Нью-Йорк: И. Б. Таурис, 2006), стр. 59.

Рогунской ГЭС. Международная помощь в некоторой степени нужна правительству как источник финансирования в преддверии лучших времен, когда завершится строительство электростанции, способной обеспечить страну дешевым электричеством и увеличить экспортные мощности.[2]

В Европе наиболее озабочены безопасностью Таджикистана в связи с его близостью к Афганистану. Границу между этими странами протяженностью 1,300 километров трудно контролировать. Непрерывная и расширяющая наркоторговля в этом регионе — прямая угроза европейской безопасности и масштабная проблема для самого Таджикистана, где растет число наркозависимых и случаев заражения ВИЧ. Другая причина обеспокоенности Евросоюза и НАТО - негативные последствия грядущего вывода международных войск из Афганистана и то, как неопределенное будущее этой страны отразится на всем регионе.

Внутреннюю нестабильность усугубляют конфликты лидеров бандформирований, действующих в стране, с властями, к примеру, борьба за контроль над путями наркотрафика в Раштской долине осенью 2010 года и в Горно-Бадахшанской автономной области летом 2012 года между группами под протекторатом правительства и теми, кто опирается на памирских авторитетов. В большинстве случаев таджикские власти разделяют обеспокоенность Европы, но настаивают, что основную угрозу представляют Афганистан и радикальный ислам. Как местные, так и зарубежные эксперты все чаще ставят под сомнение эти утверждения. Они полагают, что причины большинства угроз безопасности имеют внутренний характер.

Стратегия Евросоюза в Центральной Азии построена, в первую очередь, на соображениях безопасности. Усилия ЕС в этой области в большинстве случаев сводятся к гуманитарной безопасности и учитывают связь между безопасностью и развитием. Практически не поддерживаются проекты в области военной безопасности. Исключение составляет программа управления границами БОМКА. Кыргызстан и Таджикистан как самые бедные государства региона получают значительную помощь Евросоюза и стран-членов. Лидирующие позиции по объемам содействия и политическому присутствию занимает Германия. Другие внешнеполитические силы также обеспокоены вопросами безопасности в Таджикистане. Но хотя проблемы, волнующие Китай, Россию и США, во многом схожи с европейскими, для этих держав характерны иные подходы к развитию. Китай стремится развивать инфраструктуру. Россия готова играть непосредственную роль в охране границ. Соединенные Штаты рассматривают Таджикистан как элемент стратегии в Афганистане, но предоставляют значительную помощь по линии программы «Мир и безопасность».

Евросоюз, в основном, оказывает помощь в области безопасности и развития. В Европе, как среди политиков, так и среди исследователей, укрепляется мнение, что развитие и безопасность неразрывно связаны между собой. Это означает, что для развития нужна безопасность, а для достижения минимального уровня безопасности необходимо развитие. Но эта очевидная взаимосвязь не всегда прослеживается на практике. В данной работе проводится обзор европейского содействия развитию, оказываемого Таджикистану, и анализируется степень привязки европейских программ помощи развитию к вопросам безопасности в Таджикистане. Европа представлена как многогранный субъект, в первую очередь, включающий Евросоюз и страны-члены, но также и государства, не входящие в ЕС, и организации, в которых Европа играет ключевую роль, в особенности ОБСЕ и НАТО.

В начале данной работы представлена концепция взаимосвязи безопасности и развития и ее применимость к Таджикистану. В центре исследования — подходы европейских доноров и причины, по которым они работают в Таджикистане. В третьей части доклада кратко обсуждаются проекты других доноров и проводится их сравнительный анализ, а также поднимаются вопросы координирования усилий, рычагов давления и выдвижения условий при предоставлении помощи. В заключении приводятся ключевые компоненты европейской помощи в рамках концепции взаимосвязи безопасности и развития.

Этот рабочий доклад — плод усилий команды проекта EUCAM. Авторы благодарят Нафису Хасанову и Тику Церцвадзе за их вклад в данную работу, а также других экспертов EUCAM за их

[2] М. Брилл Олкотт, *Tajikistan's Difficult Development Path* (Вашингтон: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), стр. 7.

комментарии и отзывы. Помимо обширной исследовательской работы этот доклад также основан на интервью с политиками, дипломатами, государственными чиновниками, представителями международных организаций, гражданского общества, научными деятелями Таджикистана.

1. Проблематика взаимосвязи развития и безопасности

В стратегии Евросоюза в Центральной Азии и в отчетах о ее внедрении подчеркивается связь между безопасностью и развитием региона и указывается на необходимость рассматривать безопасность «в более широком понимании».[3] На первый план выдвигается идея гуманитарной безопасности, отмечается важность борьбы с бедностью как меры противостояния угрозам безопасности. Особое внимание уделено оздоровлению структур власти и борьбе с коррупцией.

Во вступительной части обзора стратегии за 2012 год подчеркивается взаимосвязь и взаимозависимость концепций безопасности и развития, в особенности, применительно к Таджикистану.[4] В этом и в других документах определены угрозы безопасности внутри страны, но больше внимания уделено Афганистану и недостаточной сохранности границ между двумя государствами. Таким образом, согласно стратегическим документам Евросоюза, безопасность Таджикистана напрямую связана с региональными угрозами на всем пространстве Центральной Азии, в том числе с контрабандой наркотиков и терроризмом. Меньшее значение имеют национальные угрозы, характерные для каждой из стран региона: бедность, коррупция, слабые структуры власти, очаги радикализации и т.д.

Многие организации и важнейшие стратегические документы подчеркивают связь между безопасностью и развитием. Но какой-то единой формулы не существует. Более того, и в научном мире, и среди политиков эта связь иногда ставится под сомнение. Среди выдвигаемых за последнее десятилетие контраргументов три получили наиболее широкое распространение. Они в некоторой степени могут быть применимы и к Таджикистану.[5]

Во-первых, увязывание безопасности и развития может вести к «секьюритизации» развития, т.е. к смещению всех акцентов в сторону безопасности. Для организаций, работающих в области развития, это может означать повышение их значимости на политической повестке и, как следствие, быстрое реагирование на нужды, приоритетность вопросов развития и мобилизация ресурсов. Но многие эксперты по-прежнему озабочены тем, что программы развития будут подчинены интересам безопасности западных держав.[6] Специалисты опасаются, что на национальном уровне произойдет срастание бюджетов на оборонные, гуманитарные и внешнеполитические цели, которые затем перейдут под контроль оборонных ведомств.

В Таджикистане эти опасения вполне применимы к работе европейских доноров. Участие Евросоюза и стран Европы в вопросах безопасности Таджикистана ограничено и, зачастую, сводится к высказыванию озабоченности ситуацией. Одной из причин является географическая удаленность Таджикистана (и Центральной Азии в целом). Европе, где прекрасно осознают влияние на регион России и Китая, не хватает политической заинтересованности или возможностей для того, чтобы выйти на более значимые геополитические позиции, как, к примеру, США. Европа пытается увязать вопросы безопасности и развития, чтобы играть роль в сфере невоенной безопасности, так как в военных аспектах европейское присутствие незначительно (или его нет вовсе). В данном контексте соображения безопасности могут подорвать проекты, направленные на развитие. Например, чрезмерное внимание может быть уделено вопросу безопасности границ как основному фактору риска повышения нестабильности, и на эту сферу могут быть перенаправлены ресурсы, предназначенные на чисто гуманитарные проекты.

Единственный околовоенный элемент

[3] Совместный отчет Совета Евросоюза и Еврокомиссии для Совета ЕС о внедрении стратегии ЕС в Центральной Азии, Брюссель, 28 июня 2010, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11402.en10.pdf.

[4] Отчет о прогрессе внедрения стратегии ЕС в Центральной Азии. Внедрение. Анализ и перспективы, июль 2012, http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf.

[5] Н. Вадделл, 'Ties that bind: DFID and the emerging security and development agenda', *Conflict, Security & Development*, 6:4 (2006), стр. 538.

[6] Там же.

безопасности, которым занимается Евросоюз в Таджикистане, - это управление границами. Можно утверждать, что здесь происходит «секьюритизация» помощи для развития. ЕС обеспечил поставки оборудования, обновление инфраструктуры и подготовку кадров, но не достиг таких целей, как увеличение приграничной торговли и развитие приграничных районов. Одна из причин кроется в том, что таджикские власти склонны рассматривать увеличение контактов с Афганистаном скорее как угрозу, чем как возможность для развития. В Европе много говорят об объединении стратегий развития с вопросами безопасности, но на практике эту связь проследить сложно за исключением вопросов управления границами, где увязывание безопасности и развития, очевидно, не отвечает целям программ развития.

Еще одним популярным аргументом против концепции взаимосвязи безопасности и развития является то, что их объединение внесет путаницу и непоследовательность. Концепция «безопасность-развитие» часто сравнивается с концепцией гуманитарной безопасности, предложенной ООН в 1994 году и нередко подвергаемой критике за размытость формулировок. Противники этой концепции заявляют, что, хотя она и сыграла положительную роль, переключив внимание на нужды населения, ей пока не удалось доказать свою состоятельность ни с научной, ни с практической точек зрения.[7] Поскольку не существует единого понимания безопасности и развития, «содержание концепции взаимосвязи безопасности и развития остается неясным» и «разночтение терминов приводит к расхождению в понимании концепции»[8].

Эти аргументы применимы к деятельности европейских доноров в Таджикистане. Как показано в данном отчете, в Европе много говорят о принципе взаимосвязи безопасности и развития» и о гуманитарной безопасности. Но задачи и конечные цели при этом так и остаются неизвестными, поскольку для них не разработана единая поясняющая концепция. На политическом уровне основные дискуссии разворачиваются вокруг угроз безопасности, несущих потенциальные последствия для Европы. Но во время интервью авторов с представителями гражданского общества и донорских организаций на местах немногие из них затрагивали тему угроз безопасности. Их больше волновали проблемы развития: бедность, безработица, коррупция и дефицит электроэнергии. Многие высказывали мнение, что наиболее острые вопросы развития по важности превосходят проблемы угроз безопасности, о которых так много говорят на Западе и в Душанбе.

Кроме того, критики концепции замечают, что, возможно, увязывание вопросов безопасности и развития не принесет никакой практической пользы. Они ссылаются на эмпирические исследования, которые так и не смогли доказать, что между уровнем бедности и международным терроризмом и гражданскими войнами с ществует прямая связь.[9] Целесообразность увязывания безопасности и развития ставится под сомнение. В большинстве случаев эта концепция превращается в инструмент маневрирования между различными политическими интересами и приоритетами в правительствах и в отношениях между странами-донорами и государствами-получателями.

Можно утверждать, что в Таджикистане концепция взаимосвязи безопасности и развития в какой-то мере способствовала консолидации и узакониванию авторитарного режима, противящегося реформам. Таджикские власти используют угрозу дестабилизации как оправдание авторитарных методов и как способ получения донорской помощи.[10] Повышенное внимание к региональной безопасности в Таджикистане (и в Центральной Азии) отчасти помешало донорам предъявлять таджикскому правительству более суровые требования.

В качестве примера можно привести факт отсутствия международных антикоррупционных программ. Для успеха программ развития, в особенности в тех случаях, когда оказывается прямая поддержка бюджета, или когда внедрение проектов, финансируемых из-за рубежа, ведется правительственными структурами, необходимо бороться с коррупцией в высших эшелонах власти. Но на данном этапе в этой сфере не было достигнуто никакого прогресса. Некоторые доноры признаются, что совсем оставили попытки бороться с проблемой, приняв

[7] А. Ягерског, 'Applying the human security concept', *Conflict, Security & Development*, 4:3 (2004), стр. 309-312.

[8] М. Штерн иДж. Ойендал, 'Mapping the Security – Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?', *Security Dialogue*, 41:5 (2010), стр. 6.

[9] Вадделл, *там же*, стр. 541.

[10] А. Кули, Great Games, Local Rules. *The New Great Power Contest in Central Asia*, (Нью-Йорк: Oxford University Press, 2012), стр. 24.

ее как неизбежное зло. К Таджикистану не предъявляются жесткие требования по борьбе с коррупцией, хотя финансирующие стороны признают, что это ослабляет эффективность программ развития и уровень безопасности. Между тем, политическая элита воспринимает коррупцию как способ удержания власти, то есть как основу своей стабильности. Несмотря на то, что доноры помощи и ее получатели говорят на одном языке, их отличает разное понимание того, что представляют собой развитие и безопасность в Таджикистане.

Эти три аргумента против увязывания безопасности и развития могут стать или уже являются причиной неэффективности содействия развитию. Но они не означают, что безопасность и развитие действительно не связаны между собой. Концепция взаимосвязи безопасности и развития привлекла в Таджикистан тех международных доноров, которые в противном случае ограничивали бы свою деятельность Африкой, странами Карибского бассейна и Юго-Восточной Азией, где они работают уже давно и накопили немало опыта.

В заключение, следует отметить, что увязывание безопасности и развития может иметь позитивный эффект при условии, что доноры нацелены на более широкое понимание терминов и долгосрочные перспективы. Если во главу угла выносятся краткосрочные интересы Европы, например, последствия вывода войск из Афганистана, то связь безопасности и развития становится более размытой. Концепция взаимосвязи безопасности и развития может иметь негативные последствия и в том случае, если она послужит лишь интересам власти, акцентирующей угрозы безопасности с тем, чтобы упрочить свои позиции и получить зарубежную помощь.

2. Европейский подход к безопасности и развитию в Таджикистане

2.1. Европейский Союз

Европейский Союз поздно пришел в Таджикистан, возникший на политической повестке лишь после начала войны в Афганистане в 2001 году. До этого момента в Европе эту страну воспринимали как далекую бывшую советскую республику, которая нуждается в гуманитарной помощи в размере 328 миллионов евро, что, тем не менее, сделало Таджикистан самым крупным получателем финансирования в регионе.[11] После событий 11 сентября 2001 года Европейский Союз решил укрепить двусторонние связи со странами Центральной Азии путем расширения политического диалога, поддержки программ управления границами и борьбы с бедностью, социального и экономического развития, оздоровления госуправления и управления водными ресурсами. Ежегодное финансирование ЕС по каналам ТАСИС было удвоено с 25 до 50 миллионов евро.[12]

В 2007 году была разработана Стратегия ЕС в Центральной Азии, расширившая политический диалог со странами региона. В 2010 году миссия Евросоюза в Душанбе была расширена до полномасштабного представительства. В следующем году вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Этот документ определил структуру двустороннего диалога в формате ежегодных министерских конференций и комитета по техническому сотрудничеству. Кроме того, Европарламент сотрудничает со странами Центральной Азии в рамках комитета парламентского сотрудничества и многостороннего межпарламентского диалога. Но, по словам представителя Европарламента, присутствие этого института в регионе незначительно, поскольку депутаты мало заинтересованы в Центральной Азии.

В Стратегии Евросоюза по Центральной Азии изложены семь приоритетных направлений работы, в том числе «безопасность и

[11] В период с 1992 по 2001 годы Европейский Союз выделил Таджикистану 328 миллионов евро, в основном, в виде гуманитарной и продовольственной помощи, а также макрофинансирования. Техническая помощь составляла 8 миллионов евро и выделялась в 1994 и 1995 годах. Для дополнительной информации: Комиссия Европейских сообществ, *Стратегический документ на 2002-2006 годы* и *Индикативная программа на 2002-2004 для Центральной Азии*, 30 октября 2002, стр. 36.

[12] Комиссия Европейских сообществ, *Стратегический документ на 2002-2006 годы* и *Индикативная программа на 2002-2004 для Центральной Азии*, 30 октября 2002, стр. 5.

стабильность».[13] Угрозы безопасности определены географическим расположением Центральной Азии, в первую очередь, близостью к Афганистану. В отчете о внедрении стратегии от 2010 года отмечается необходимость усилить связь между программами развития и безопасности.

Отдельно упоминается борьба с бедностью как «способ противостоять радикализации».[14] Два года спустя Евросоюз опубликовал новый, более подробный отчет, в котором говорится, что «продвижение безопасности в широком ее понимании и развития, тесно связанных между собой, наибольшим образом отвечает интересам Евросоюза в Центральной Азии. Без безопасности не может быть развития, а без политического и устойчивого экономического и социального развития невозможно обеспечить долгосрочную безопасность населения региона».[15]

Основной упор в отчете от 2012 года о прогрессе стратегии сделан на Афганистан как потенциальную угрозу стабильности Центральной Азии и Таджикистана в частности. Основными угрозами и вызовами названы терроризм, организованная преступность, торговля людьми и наркотиками. Упомянуты также конфликты между соседними странами и нестабильность, вызванная бедностью и коррупцией. Но этим двум аспектам уделяется меньше внимания, чем негативным последствиям близости к Афганистану, которые, как опасаются в Евросоюзе, могут усилиться с выводом войск НАТО. Как говорится в отчете, «с наибольшей угрозой сталкивается Таджикистан, который имеет общую границу с Афганистаном протяженностью 1,300 километров. Евросоюз активно занимается вопросами управления границами и другими программами и будет и в дальнейшем поддерживать безопасность и развитие, в том числе в приграничных районах».[16]

С 2003 года самым масштабным проектом Евросоюза в области безопасности была региональная программа БОМКА, нацеленная на управление границами и снижение уровня наркоторговли. Крупнейшим получателем помощи является Таджикистан. Ему отводится около трети бюджета программы: 33 миллиона 555 тысяч 405 евро, а также финансирование со стороны ПРООН в размере 2,74 миллиона евро. Проект, начавшийся в 2003 году, должен завершиться в 2014 году.[17] Таджикистан также косвенно получает поддержку по линии программы БОМБАФ (Управление границами в Северном Афганистане), внедрением которой занимается офис ПРООН в Душанбе, и участвует в программе Евросоюза КАДАП (Программе по борьбе с наркотиками в Центральной Азии), целью которой является снижение потребления наркотиков и содействие властям в разработке программ по борьбе с наркозависимостью. Таджикистан состоит в Региональном информационном центре Центральной Азии, расположенном в Алматы и финансируемом Евросоюзом и странами-членами ЕС. Этот центр также занимается борьбой с контрабандой наркотических веществ.

Программа БОМКА разделена на две фазы, для каждой из которых определен свой бюджет, разработаны планы внедрения, цели и задачи. С момента запуска программы ее курируют офисы ПРООН в каждой из стран Центральной Азии. Вплоть до 2010 года БОМКА инвестировала в развитие инфраструктуры и оборудование. В июле 2011 года была запущена восьмая фаза программы, основной целью которой являются структурные реформы и повышение компетентности пограничного состава. Это осложнило работу БОМКА, так как власти в Центральной Азии охотно соглашаются на переоснащение контрольно-пропускных пунктов и модернизацию оборудования, но не на обучение персонала.[18] Внедрение «Национальной стратегии

[13] Семь приоритетов включают: права человека, верховенство закона, оздоровление структур власти и демократизацию; молодежь и образование; экономическое развитие, торговлю и инвестиции; энергетические и транспортные связи; экологическую устойчивость и водные ресурсы; противодействие общим угрозам и вызовам; межкультурный диалог. Европейская внешнеполитическая служба, 'The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership', в *The European Union and Central Asia: the new partnership in action*, http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf.

[14] Совместный отчет Совета Евросоюза и Еврокомиссии для Совета ЕС о внедрении стратегии ЕС в Центральной Азии, Брюссель, 28 июня 2010, http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/joint_progress_report_eu_ca_strategy_en.pdf, стр. 2.

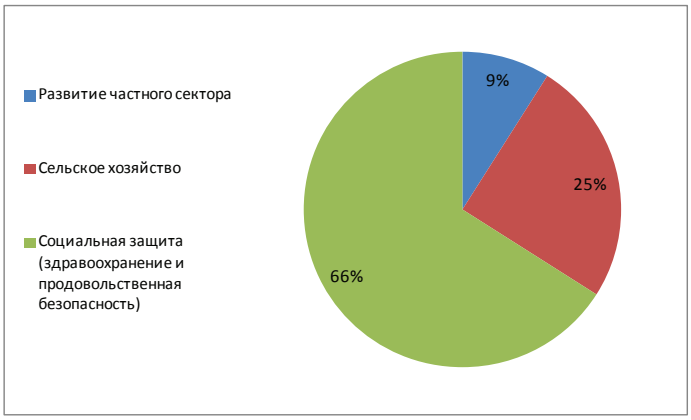
[15] Отчет о прогрессе внедрения стратегии ЕС в Центральной Азии. Анализ и перспективы, июль 2012, http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf.

[16] Там же.

[17] БОМКА, 'About Us', *Border Management Programme in Central Asia*, 20 июня 2012, http://www.bomca.eu/en/about-us.html

[18] Г. Гаврилис, 'Central Asia's Border Woes and the Impact of International Assistance', научный труд проекта "Центральная Евразия", серия 6, Фонд "Открытое общество", Нью-Йорк, 2012, стр. 20.

Помощь, оказанная ЕС Таджикистану (2007-2011 гг.), на основе подсчетов EUCAM



по охране границ в Таджикистане», разработанной в 2010 году при поддержке иностранных доноров (Финляндии и ОБСЕ), проходит, как выразился один из экспертов, через «адовы муки»[19] из-за нежелания таджикских властей отказываться от прежней непрозрачной военной модели охраны границ. Кроме того, ощущается острая нехватка денежных ресурсов для поддержания эффективной работы пограничных служб.

В области управления границами доноры работают достаточно слаженно. БОМКА выполняет административные функции. В 2005 году была сформирована Международная группа по вопросам границ, которая проводит ежемесячные встречи и включает все иностранные агентства, занимающиеся этим вопросом в Таджикистане: делегацию Евросоюза, посольства США, Германии, Великобритании, Франции, Японии, России, российскую экспертную группу, Международную организацию по миграции, Бюро высшего комиссара ООН по делам беженцев, Бюро ООН по борьбе с наркотиками и преступностью, ОБСЕ и БОМБАФ. Целью встреч является обмен информацией и координирование усилий.

И в Евросоюзе, и в Душанбе БОМКА представляют как важный и успешный проект, поскольку в ней участвуют, пусть и без особого рвения, все страны Центральной Азии. Тем не менее, ряд нерешенных проблем заставляет усомниться в том, что БОМКА действительно вносит вклад в обеспечение безопасных и открытых границ. Во-первых, усилия по модернизации КПП и оборудования не вылились в рост числа задержаний контрабандных грузов. На деле, раскрываемость подобных преступлений в Таджикистане даже снизилась по сравнению с серединой 2000-х годов.[20] Ни один наркобарон или члены наркотической сети не предстали перед судом — это показатель несерьезности попыток обуздать наркокартели или противостоять организованным преступным группам.[21] Ряд исследователей и экспертов утверждают, что наркодельцы имеют прямой выход на представителей высших эшелонов власти в Таджикистане, что гарантирует свободный поток контрабанды через границу.[22]

Некоторые аналитики заявляют, что поддерживая министерство внутренних дел и комитет национальной безопасности в их нынешнем виде, международные доноры способствуют консолидации режима, который задействует силовые ведомства для подавления политической оппозиции.[23] Не имеет никакого смысла предлагать помощь в борьбе с наркотиками правительству, которое само является частью наркосети. А наращивая потенциал силовых ведомств, доноры, возможно, помогают правительству, не настроенному на реформы, с помощью репрессий укреплять свою власть.

ПРООН, занимающаяся внедрением проекта, как одно из крупнейших агентств по вопросам борьбы с бедностью может способствовать укреплению связи безопасности и развития. Но между работой Евросоюза по управлению границами и усилиями по развитию практически не существует связи. В Таджикистане координирование работы в каждой из этих сфер происходит изолированно. Международная группа по управлению границами не сотрудничает с донорским координационным советом. Некоторые эксперты, с которыми беседовали авторы отчета, высказали мнение, что необходимо уделять больше внимания тому, как работа по укреплению границ способствует развитию приграничных населенных пунктов.

[19] Там же, стр. 33.

[20] Управление ООН по наркотикам и преступности, 'Seizures', в *World Drug Report 2011* (Вена: UNODC, 2011), http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/Seizures_2011_Final.pdf, стр. 63-65.

[21] Ф.Де Даниели, 'Counter-narcotics policies in Tajikistan and their impact on state building', *Central Asian Survey,* 30:1 (2011), стр. 129-145.

[22] Де Даниели, *там же*; Гаврилис, *там же*; см. также Л. Паоли, И. Рабков, В. А. Гринфельд и П. Ройтер, 'Tajikistan: The Rise of a Narco-State', *Journal of Drug Issues* 37:4 (2007), стр. 951-980.

[23] Де Даниели, *там же*, стр. 130. Другие критические комментарии о влиянии международной помощи на демократическое развитие Таджикистана можно найти здесь: С. Накая, 'Aid and transition from a war economy to an oligarchy in post-war Tajikistan', *Central Asian Survey*, 28:3 (2009), стр. 259-273.

Для этого экспертам необходимо более тесно сотрудничать с гражданским обществом и контактировать с местным населением, чтобы получить более полную картину того, как ситуация на границе влияет на жизнь в приграничных районах. Лучшим источником информации о буднях на границе служат местные организации.[24] Первым шагом в верном направлении стал пилотный проект БОМКА в Баткенской области Кыргызстана на границе с Таджикистаном. Цель этой инициативы — налаживание диалога между пограничниками и населением.[25]

Главной заботой Евросоюза в Таджикистане, судя по всему, является сохранность границ между Центральной Азией и Афганистаном. Но Брюссель также оказывает и масштабную помощь по развитию. Усилия Евросоюза по развитию и его интересы в сфере безопасности объединяет помощь, оказываемая ЕС всему региону. В «Региональной стратегии оказания помощи Центральной Азии» на 2007-2013 годы указывается, что Евросоюз ставит целью продвижение стабильности и безопасности в странах региона путем содействия устойчивому экономическому развитию, снижения уровня бедности и укрепления регионального сотрудничества между странами региона и между Центральной Азией и Евросоюзом.[26]

На период с 2007 по 2013 годы на внедрение стратегии Евросоюза в Центральной Азии по каналам Инструмента сотрудничества для развития было выделено 750 миллионов евро. Самым крупным получателем помощи стал Таджикистан: в течение семи лет ему будет выделено 128 миллионов евро.[27] Содействие оказывается в трех ключевых секторах: социальная защита (здравоохранение и продовольственная безопасность), сельское хозяйство и развитие частного бизнеса. Также, стране выделяются небольшие гранты: по каналам Европейского инструмента по развитию демократии и защите прав человека финансируются проекты по управлению и демократизации.

С помощью Инструмента сотрудничества для развития Евросоюз оказывает Таджикистану прямую бюджетную поддержку, предоставляет техническую помощь и гранты. В 2007 году была запущена «Программа секторной поддержки», которая пришла на смену глобальному инструменту по обеспечению продовольственной безопасности, распространявшемуся на Таджикистан в 2005-2006 годах. В рамках действующей программы Евросоюз выделил 14 миллионов евро, из них 5 миллионов евро в форме технической помощи на поддержку социальных программ.[28] Бюджетная секторная поддержка превратила Евросоюз в ключевого донора Таджикистана, так как ни одно другое агентство не оказывает ему подобного вида помощи. Исключение составляет Всемирный банк, предоставляющий общую бюджетную помощь, при этом финансирование обусловлено проведением реформ в отдельных отраслях.[29]

Основываясь на опыте, полученном при оказании поддержки бюджета для обеспечения продовольственной безопасности, в Евросоюзе считают, что подобный тип помощи предоставляет ЕС рычаги давления для продвижения реформ. Секторная поддержка бюджета может быть тесно связана с политическим диалогом с правительством и заинтересованными сторонами. Также, считается, что это способствует укреплению ответственного отношения властей к проведению реформ.

Для повышения эффективности помощи Евросоюз оценивает приемлемость ряда показателей страны, начиная с макроэкономической картины до более специфических критериев, таких как

[24] Гаврилис, *там же*.

[25] Гаврилис, *там же*, стр. 41.

[26] Региональная стратегия Европейских сообществ по оказанию помощи Центральной Азии на период с 2007 по 2013 годы, 27 апреля 2007, http://www.eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf, стр. 3.

[27] Индикативная программа для Центральной Азии (2007–2010), http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf, стр. 5; и Индикативная программа Инструмента по содействию развитию для Центральной Азии 2011-2013, http://eeas.europa.eu/delegations/tajikistan/documents/eu_tajikistan/ca_dci_2011-2013_final_en.pdf, стр. 16.

[28] 2007 EU Action Fiche Republic of Tajikistan, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2007/ec_aap-2007_tj_en.pdf.

[29] МВФ применяет в Таджикистане инструмент по снижению уровня бедности и экономическому росту, предназначенный для концессионных займов. Этот инструмент предусматривает отдельные элементы типичные для оказания бюджетной поддержки, такие как выдвижение требований о проведении реформ и механизмы мониторинга. АБР предоставляет гранты и техническую помощь, также напоминающие бюджетную поддержку, но их целью являются конкретные проекты, поэтому они не могут считаться полноценными видами бюджетной поддержки.

бюджет и среднесрочные задачи.[30] Но среди этих индикаторов нет четких стандартов. В отдельных случаях могут быть выдвинуты определенные условия, но им не хватает ясности, что оставляет таджикскому правительству значительное пространство для маневра. Поскольку финансирование предоставляется по принципу взаимозаменяемости, получатель может использовать средства, как ему заблагорассудится, при условии, что поставленные задачи будут выполнены. Это означает, что правительство может использовать ресурсы на цели, которые, возможно, Евросоюз не поддержал бы. При этом выполнение основных задач может происходить поверхностно.

Бюджетная помощь сталкивается с рядом трудностей и недоработок, подрывающих ее эффективность. Здесь можно отметить уязвимость государственных структур, в том числе отсутствие квалифицированных кадров; нежелание властей проводить реформы, тот факт, что национальные стратегии и планы действий разрабатываются по инициативе доноров и при нехватке независимой достоверной оценки.[31] Брюссель содействует Таджикистану в модернизации управления общественным финансированием, в частности, внутреннего финансового контроля и подготовки бюджета. И хотя здесь был достигнут прогресс, как заметил один из экспертов, изменения происходят медленно.

Некоторые собеседники авторов во время интервью в Душанбе заявили, что Евросоюз не использует бюджетную помощь как рычаг для продвижения реформ. Многие эксперты добавляют, что Душанбе предпочитает дешевые займы у Китая. И действительно, как можно судить по результатам интервью с представителями властей, несмотря на то, что таджикское правительство ценит европейскую поддержку социальных программ, здесь хотели ли бы видеть больше инвестиций в развитие банковского и энергетического секторов, промышленности и сельского хозяйства.

Помимо программы по управлению границами, бюджетной поддержки и проектов по технической помощи Евросоюз поддерживает инициативы по правам человека и демократизации в Таджикистане, в основном, при помощи Европейского механизма по продвижению прав человека и демократии (EIDHR). Каждые два года Таджикистану в форме грантов для местных и международных НПО выделяется 900 тысяч евро.

Вместе с тем, за период с 2007 по 2013 год тематическая программа «Негосударственные субъекты и местные органы власти» в рамках Инструмента сотрудничества для развития предоставила европейским и таджикским неправительственным организациям 3,3 миллиона евро. Эта сумма была выделена на поддержку развития с активным участием общественности и более широкого круга уязвимых групп, наращивание потенциала местных организаций гражданского общества, занимающихся вопросами развития, и поддержание диалога между гражданским обществом и государственными субъектами.

Основная критика помощи Евросоюза гражданскому обществу связана с тем, что она направлена на хорошо организованные и сильные неправительственные организации, которых в Таджикистане не слишком много. Устойчивость финансирования со стороны Евросоюза и прочего финансирования из-за рубежа вызывает беспокойство. Авторы предприняли попытку опросить таджикские неправительственные организации, которые в прошлом получали помощь из фондов EIDHR, но выяснилось, что многие из этих организаций прекратили свое существование. Другие представители гражданского общества в Таджикистане критиковали Евросоюз за сложный процесс подачи заявлений и строгие условия их получения.[32] Длительная процедура и необходимость привлечения как минимум 10 процентов суммы для совместного финансирования являются препятствием для многих небольших организаций. С другой

[30] Семь критериев оценки включают: политику в отдельных секторах и стратегию, бюджет и среднесрочные задачи, координационный процесс в пределах сектора и между донорами, институты и их потенциал, мониторинг эффективности, макроэкономический контекст, системы бюджетного управления. См. EuropeAid, 'Support to Sector Programmes', июль 2007, http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/sector-approach/documents/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_en.pdf.

[31] 2007 EU Action Fiche Republic of Tajikistan, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2007/ec_aap-2007_tj_en.pdf, стр. 5-6; и 2009 EU Action Fiche Republic of Tajikistan, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_tjk.pdf, стр. 2-3.

[32] См. также В. Аксенова, «Защита прав человека и демократизация в Центральной Азии: реформа механизмов помощи ЕС», Брифинг EUCAM, 22 января 2012, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF_RU/Policy_Briefs_RU/PB22RU.pdf

стороны, представители гражданского общества часто критикуют таджикские неправительственные организации, которые, по их мнению, не могут быть подлинными представителями интересов общества. По мнению экспертов, неправительственные организации, скорее, являются некоторой формой бизнеса, поддерживаемой за счет иностранных инвестиций. Учитывая низкий уровень стабильности среди гражданских организаций в Таджикистане, много усилий необходимо приложить для того, чтобы обеспечить систематическую поддержку институциональных основ гражданского общества. Сильное и устойчивое гражданское общество, которое может предложить свои услуги по осуществлению надзора за государственной политикой и расходами, является важным элементом в деле продвижения внутренней стабильности – и, таким образом, частью и посылом для связи между безопасностью и развитием.

Другая широко распространенная претензия, высказываемая представителями гражданского общества и правительства, связана с тем, что немалая часть средств Европейского Союза направляется в западные консалтинговые компании. Работы, выполняемые дорогими зарубежными консультантами, краткосрочны и нестабильны. Критики заявляют, что консультанты приходят и уходят, а их отчеты редко выносятся на обсуждение или же их заключения не разделяют таджикские субъекты, а Евросоюз и сами государства-члены мало используют собранную информацию.

Несмотря на то, что Евросоюз вовлечен в большое количество инициатив помощи развитию, четкой связи между безопасностью и развитием в его деятельности не наблюдается. Работа по поддержке некоторых секторов бюджета или гражданского общества преследует специфические цели развития. БОМКА занимается поддержанием безопасности, в то время как остальные цели, касающиеся развития, очерчены слабо. Таким образом, взаимосвязь безопасности и развития остается большей частью на бумаге и не распространяется за пределы политических документов, в которых высказывается обеспокоенность по поводу безопасности, в то время как в основном они посвящены программам развития. Тем не менее, можно утверждать, что программы развития окажут благотворное воздействие на ситуацию в области безопасности в долгосрочной перспективе.

2.2 Европейский подход на двустороннем уровне

В обзоре стратегии в Центральной Азии Евросоюз побуждает страны-члены играть более активную роль: «Реализация стратегии является общим делом институтов Евросоюза и государств-членов путем разделения функций в различных областях и регулярных координационных встреч, направленных на повышение синергизма, взаимодополняемости и избежание дублирования усилий»[33]. В Таджикистане координационный процесс между делегацией Евросоюза и посольствами стран-членов несложен, так как только 3 крупнейшие страны-члены Евросоюза: Германия, Франция и Великобритания, - имеют здесь посольства. Координирование работы доноров является частью более широкой картины, в которой Европа не отличается от других ключевых доноров, таких как международные финансовые институты, агентства ООН, США и, в меньшей степени, Россия. Этот аспект разъясняется в следующем разделе.

Поскольку Евросоюз не является единым субъектом, национальные стратегии стран Европы играют важную роль в Центральной Азии. Их деятельность планируется и реализуется на государственном уровне, но, как правило, соответствует общей политике Евросоюза. Таким образом, их работа отчасти дополняет европейскую политику, хотя и служит, в первую очередь, национальным интересам в области торговли, развития и безопасности. Германия, Швейцария, не являющаяся членом Евросоюза, и Великобритания опережают другие европейские страны по размерам оказания помощи. Швеция, как правило, активно участвует в оказании помощи развитию в Таджикистане и Кыргызстане через Шведское агентство международного развития (SIDA), но офисы организации в Таджикистане были закрыты в рамках общей реструктуризации работы агентства. Другие скандинавские страны, включая не входящую в Евросоюз Норвегию и с недавнего времени

[33] Отчет о прогрессе внедрения стратегии ЕС в Центральной Азии. Внедрение. Обзор и перспективы, июль 2012.

Таблица 1. Финансовая помощь Таджикистану, оказанная институтами Евросоюза и европейскими странами (сумма нетто) в долларах США:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Институты ЕС	**25.29**	**21.76**	**35.96**	**33.45**	**15.95**	**31.14**	**37.32**	**36.64**
Австрия	0.14	0.06	0.14	0.03	0.09	0.07	0.76	0.13
Бельгия			0.09	0.01		0.3	0.32	
Кипр				0.02	0.02	0.01	0.01	
Чешская Республика	0.03	0.05	0.13	0.09	0.01	0.07	0.04	0.08
Дания			0.09	0.17	0.39		0.03	0.49
Финляндия	0.57	0.06	0.19	0.32	1.73	1.76	1.66	0.81
Франция	0.17	0.26	0.58	0.55	4.68	5.89	4.68	0.19
Германия	4.67	5.42	8.33	8.7	12.56	22.17	26.12	34.68
Греция		0.2				0.29	0.01	
Эстония				0.02				
Венгрия								0.01
Ирландия				0.1		0.48	0.18	0.02
Италия	0.73			0.02	0.22	0.01	0.42	0.01
Латвия			0.02					
Литва						0.01		0.01
Люксембург	0.34	0.42	0.53	0.34	0.36	0.29	0.43	0.32
Нидерланды	1.11	1.19	0.89	0.02	0.07	0.78	0.32	0.55
Норвегия	1.85	1.47	1.97	1.74	3.19	2.71	3.14	3.2
Польша	0.01	0.01		0.03	0.05	0.11	0.07	0.04
Словацкая Республика	0.18	0.21					0.68	
Словения						0.01		
Испания			0.02	0.05	3.04	2.49	6.31	0.02
Швеция	1.78	3.12	4.56	8.86	13.85	12.54	9.13	5.31
Швейцария	13.41	17.04	9.95	11.91	11.18	11.96	12.86	13.8
Великобритания	1.09	1.52	4.4	6.96	4.52	7.72	4.48	12.52

Источник: ОЭСР

Финляндию[34], вышли вперед и увеличили программы помощи развитию в Таджикистане.

В то время как в абсолютных цифрах двусторонняя европейская помощь увеличилась (особенно со стороны Германии и Великобритании), общее число доноров снизилось по сравнению с 2010 годом. Конечно, основной причиной уменьшения бюджетов стал экономический кризис. Большинство доноров либо оказывают номинальную помощь, либо вовсе не содействуют Таджикистану, который не представляет политического интереса для большинства европейских стран. Более того, Таджикистан расположен в регионе, где европейские государственные агентства по развитию не имеют большого опыта, как, например, в Африке и других регионах - бывших европейских колоний.

За последние десять лет присутствие Германии в регионе Центральной Азии диктовалось перспективами поставок энергоресурсов, а также угрозами безопасности, в основном, терроризмом и транснациональной преступностью, связывающих Центральную Азию с Афганистаном и Большим Ближним Востоком[35]. Германия имеет и прямые интересы в регионе, а также военное присутствие - авиабазу в узбекском Термезе, используемую для транзита войск международной коалиции в Афганистан.

Германия была первой и до недавнего времени единственной страной-членом Евросоюза, открывшей посольства во всех пяти столицах стран Центральной Азии. Германия участвует в широком круге вопросов в Центральной Азии.

[34] Для получения дальнейшей информации относительно помощи развитию Таджикистана со стороны Финляндии см. Т. Липиайнен, 'Finland and Central Asia', EUCAM National Series Policy Brief No. 10, Ноябрь 2012, http://www.eucentral-asia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Policy_Briefs/National-PB10-FN.pdf.

[35] Р. Крумм, *Central Asia – The Struggle for Power, Energy and Human Rights* (Берлин: Friedrich Ebert Stiftung, 2007), http://www.fes.de/kompass2020/pdf_en/CentralAsia.pdf, стр. 9.

Она вовлечена в процессы сотрудничества в области развития, культурного сотрудничества и защиты немецкого меньшинства в регионе, хотя в Таджикистане оно малочисленно. Она также участвует в вопросах безопасности благодаря своему военному присутствию в Афганистане. Штат сотрудников немецких посольств и офисов Организации международного сотрудничества (GIZ) превышает число официальных представителей Евросоюза в Центральной Азии.[36] С середины 90-х годов Германия вложила €123 миллиона в государства Центральной Азии.[37] Помощь поступает по каналам GIZ, годовой бюджет составляет €14-15 миллионов. С 2006 года немецкий банк развития KfW предоставил Таджикистану около €11 миллионов в качестве грантов и €3 миллиона в качестве субсидий.[38]

Приоритетным направлением сотрудничества в области развития является устойчивое экономическое развитие. Германия предоставляет помощь малому и среднему бизнесу, в основном, в аграрном секторе, оказывая микрокредитные финансовые услуги, занимается реформами профессионального образования и развитием туризма. Приоритетным направлением является здравоохранение: KfW финансирует инфраструктурные проекты, такие как восстановление больниц, а GIZ[39] оказывает помощь в вопросах обучения медицинского персонала. GIZ также занимается проектами в области возобновляемых источников энергии, энергосбережения и эффективности, например, в Горно-Бадахшанском районе, где работает представительство GIZ. Региональная программа GIZ в Центральной Азии включает разнообразные проекты: развитие судебной власти, торговля и экономическое сотрудничество, устойчивое использование природных ресурсов и водопользование.[40] В 2011 году министерство иностранных дел Германии и KfW запустили фонд для оказания помощи региональной интеграции между Пакистаном, Афганистаном и Таджикистаном (PATRIP). Эта инициатива обеспечивает инвестиции в малые и средние предприятия социальной и экономической инфраструктуры (например, мосты, дороги, рынки и пункты медицинской помощи) с целью содействия трансграничному обмену.

Развитие сотрудничества Германии со странами Центральной Азии предшествовало ее взаимодействию с регионом в области безопасности. Но поскольку Германия начала принимать участие в региональной безопасности, она стала прилагать больше усилий по развитию региона. В области безопасности Германия вносит свой вклад в деятельность пограничного колледжа ОБСЕ в Душанбе. Она также обеспечивает обучение сотрудников таможенных органов для выявления прекурсоров для производства наркотиков и предлагает возможности обучения в Германии персонала, входящего в состав вооруженных сил республик Центральной Азии.[41] В подходе Германии к Таджикистану, очевидно, можно проследить связь между вопросами безопасности и развития, в том смысле, что помощь в целях содействия развитию, особенно в таких инициативах, как PATRIP, рассматривается в качестве вклада в укрепление безопасности в регионе путем улучшения экономического и социального положения.

Франция наиболее активно участвовала в миссии международных войск в Афганистане. Как заявляло французское министерство иностранных дел и европейских отношений, «обязательства Франции в Афганистане и поддержка, оказанная ей со стороны Таджикистана, привели к пересмотру в лучшую сторону двустороннего политического диалога». Франция является единственной западной страной, с 2002 года поддерживающей военное присутствие в Таджикистане. В аэропорту Душанбе базируются от 170 до 230 французских военнослужащих, а также два грузовых самолета для оказания технической поддержки операциям НАТО в Афганистане. Первоначально авиабаза

[36] М. Эмерсон и Й. Бунстра (ред.), *«К ЕврАзии: Мониторинг стратегии Евросоюза в Центральной Азии»*. Отчет проекта EUCAM (Брюссель; Мадрид: CEPS; FRIDE, 2010), стр. 61.

[37] Министерство иностранных дел ФРГ, 'Foreign and European Policy – Bilateral Relations – Tajikistan', март 2010, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/Tadschikistan_node.html.

[38] Государственный комитет по инвестициям и борьбе с бедностью Республики Таджикистан, 'Foreign Aid Report – 2010', http://amcu.gki.tj/eng/images/OVP/OVP_eng.pdf, стр.25.

[39] С 1 января 2011 года GIZ, Немецкое сообщество международного сотрудничества, объединило три организации: Немецкую службу по развитию (DED), Немецкое бюро технического сотрудничества (GTZ) и Inwent-Capacity Building International.

[40] GTZ, 'Programmes and projects in Tajikistan', http://www.gtz.de/en/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/1850.htm.

[41] Министерство иностранных дел Германии, 'Germany and Central Asia', 2010, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/347906/publicationFile/4028/ZAStrategieengl.pdf.

использовалась для всех воздушных операций, включая военные, но на сегодняшний день она участвует только в логистике. По словам посла в Душанбе, Франция выделила € 50 млн (из которых € 20 млн. в виде кредитов) на строительство нового международного терминала аэропорта в Душанбе. Кроме того, Франция сотрудничает с Таджикистаном в области военной подготовки и передачи опыта и обеспечивает поддержку обучения французскому языку таджикских военных.[42]

Французское Агентство развития (AFD) не оказывает помощи Таджикистану. Хотя обязательства Франции в Афганистане ограничены вопросами безопасности, Париж не собирается прекращать свое дипломатическое присутствие в Душанбе по завершении миссии в Афганистане. Франция отличается от других европейских стран-членов. Она активна на дипломатическом уровне и в области безопасности (и занимается популяризацией французской культуры), но предпочитает не оказывать содействие развитию, оставляя эту сферу Евросоюзу и другим организациям, в которые она вкладывает средства. Французская политика прямолинейна и игнорирует связь между вопросами безопасности и развития.[43]

Таджикистан важен для Великобритании из-за его влияния на региональную безопасность и связей с Афганистаном. Департамент Международного сотрудничества Великобритании (DFID) оказывает двустороннюю помощь с 2003 года, являясь одним из немногих европейских доноров в этом регионе. Несмотря на сокращение бюджета, Великобритания поддерживает посольство в Душанбе и открыло новое посольство в Бишкеке в 2011 году. Она расширила дипломатическое присутствие на все пять центрально-азиатских государств. Региональное координирование деятельности DFID было недавно передано офису в Душанбе, что свидетельствует о повышении интереса Великобритании к Таджикистану.

С 2003 года помощь DFID, включая гуманитарную помощь, выросла с £688,000 (около €1 миллиона) в 2003-2004 годах до £9 миллионов (свыше €10 миллионов) в 2010-2011 годах.[44] В Таджикистане приоритетными направлениями деятельности DFID являются продвижение устойчивого экономического роста и оздоровления структур власти. Крупнейшие проекты DFID в последние годы были связаны с созданием бизнес-возможностей, рабочих мест в сельской местности, содействием трудовым мигрантам и поддержкой реформы управления госбюджетом. Количество проектов ограничено, так как Великобритания стремится повысить эффективность своей помощи, сосредотачиваясь на узком спектре приоритетных областей. Поскольку в самом регионе работает небольшое количество сотрудников департамента, DFID тесно сотрудничает с ОБСЕ и GIZ, которые, в свою очередь, часто играют более значимую роль на этапе внедрения проектов. В будущем Великобритания готовится сократить количество стран-получателей помощи, но ее содействие Центральной Азии будет продолжено: Таджикистан и Кыргызстан, в среднем, будут получать по £14 миллионов (€17.5 миллионов) ежегодно. Помощь, оказываемая Таджикистану, напрямую связана с угрозами безопасности в Центральной Азии и близостью Афганистана. Таким образом Великобритания признает связь между безопасностью и развитием в регионе.[45]

Представительство Швейцарского офиса по сотрудничеству открылось в Душанбе в 1998 году. Содействие Таджикистану, а также Кыргызстану и Узбекистану осуществляется на основе «Стратегии по оказанию содействия развитию Центральной Азии».[46] В среднем, Швейцария выделят Таджикистану около $15 миллионов

[42] Министерство иностранных дел и по европейским делам Франции, 'La France et le Tadjikistan: Présentation', *France Diplomatie*, 2 июля 2012, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/tadjikistan_465/france-tadjikistan_1240/presentation_4444/index.html

[43] Для дополнительной информации о политике Франции в Таджикистане см. С. Пейруз, 'France and Central Asia', Брифинг EUCAM по национальной политике No. 9, ноябрь 2012, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Policy_Briefs/National-PB9-FR.pdf

[44] Сравнительный анализ отчетов DFID за 2008-2009 и 2010-2011 гг. См. DFID, Annual Report and Resource Accounts 2008-09 (Лондон: The Stationery Office, 2009), http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/departmental-report/2009/volume2.pdf?epslanguage=en; и DFID, Annual Reports and Accounts 2010-11 (Лондон: The Stationery Office, 2011), http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/departmental-report/2011/Annual-report-2011-vol1.pdf.

[45] Для дополнительной информации о политике Великобритании в Таджикистане см. А. Уолкер, 'The United Kingdom and Central Asia', Брифинг EUCAM по национальной политике No. 1, июль 2012, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Policy_Briefs/PB3_UK.pdf.

[46] Швейцарское агентство по сотрудничеству и развитию, *Co-operation Strategy for the Central Asia Region 2007–2011* (Берн: Швейцарское агентство по сотрудничеству и развитию, 2007), http://www.swiss-cooperation.admin.ch/centralasia/en/Home/ressources/resource_en_162032.pdf.

(около €11.6 миллионов) в год. Около $6 миллионов (€4.56 миллионов) ежегодно тратится на региональные программы. Основные сферы деятельности - это развитие частного сектора и торговли, реформа системы здравоохранения, обеспечение питьевой водой и улучшение санитарных условий, верховенство закона. В рамках регионального компонента Швейцария также занимается управлением водными ресурсами и культурными проектами.

Внедрение швейцарских проектов в основном осуществляют международные организации и НПО. Средства на небольшие проекты выделяются из специального фонда. В регионе Швейцария получила репутацию долгосрочного партнера по развитию. Особое внимание уделяется вопросам прав человека: швейцарское правительство проводит двусторонние консультации с Таджикистаном с 2010 года.

Германия и Швейцария начали оказывать содействие Таджикистану еще в 1990-х годах. Приход Великобритании и Франции в регион, между тем, напрямую связан с действиями в Афганистане. Германия и Великобритания придерживаются принципа взаимосвязи развития и безопасности. Помощь Швейцарии полностью направлена на содействие развитию. Франция активна в сфере дипломатии и обеспечения безопасности. Рассматривая политику европейских стран, становится очевидным отсутствие единого подхода к вопросам развития и безопасности. Если он и существует, то, в основном, в рамках ОБСЕ и ЕС, которым большинство европейских стран доверяют ответственность за оказание содействия Центральной Азии. Кроме того, европейские страны по-разному определяют важность программ содействия и безопасности. Отличаются и их взгляды на то, что представляет непосредственную угрозу в Таджикистане: влияние Афганистана или специфические для страны источники нестабильности.

2.3. ОБСЕ и НАТО

Наряду с Евросоюзом и европейскими странами ОБСЕ и НАТО также можно частично отнести к разряду «европейских игроков» в Центральной Азии, поскольку именно страны Европы составляют большую часть членов этих организаций и служат источником их финансирования.

ОБСЕ начала работать в Таджикистане с момента открытия в 1994 году миссии по укреплению миротворческого процесса в период гражданской войны.[47] В настоящее время в Таджикистане работают шесть офисов ОБСЕ, головной офис расположен в Душанбе. С 2007 по 2012 годы финансовая помощь Таджикистану постепенно увеличивалась с €3.9 миллионов, что составляет 2.3 процента общего бюджета организации, до €6.3 миллионов или 4.2 процента. Штат сотрудников увеличился с 74 до 158 человек.[48]

ОБСЕ всегда уделяла большое внимание концепции взаимосвязи безопасности и развития и старалась увязать военно-политический, экономико-экологический и гуманитарный элементы понятия «безопасность». За последнее десятилетие организации становится сложней удерживать в равновесии эти три составляющие, в особенности, военно-политическое и гуманитарное направления. Страны-участницы организации „к востоку от Вены“ требуют, чтобы ОБСЕ активнее занималась вопросами безопасности и отошла от демократизации и защиты прав человека. Страны Западной Европы и США полагают, что именно эта область является важнейшей. В связи с опасениями, что ОБСЕ влияет на методы государственного управления, организация встретила отпор в Центральной Азии. В Узбекистане представительство ОБСЕ было урезано до одного сотрудника - координатора проектов. В трех других странах вместо полноценных миссий действуют центры ОБСЕ. Но Таджикистан после ряда высокопоставленных визитов европейских чиновников, а также под влиянием Испании, председательствовавшей в организации, решил продолжить сотрудничество в прежних объемах.

Таджикские власти согласились не только довериться ОБСЕ в области планирования и внедрения проектов, но также принимать активное участие в ее работе. Тем не менее, к разочарованию сотрудников миссии ОБСЕ в Душанбе по-прежнему мало внимания уделяют вопросам прав человека. В периоды проведения

[47] В 2002 году миссия была переформирована в центр ОБСЕ в Душанбе, подобный представительствам в других странах региона. В 2008 году Таджикистан и ОБСЕ договорились расширить мандат организации. Центр был переименован в офис, его бюджет и численность персонала были увеличены.

[48] ОБСЕ выделяет относительно небольшие средства: с 2012 года бюджет составляет €148 миллионов ежегодно, но организация использует и дополнительные средства, предоставляемые, в основном, европейскими странами.

выборов. когда Бюро по демократизации и правам человека публикует критические отчеты о проведенном голосовании, не признавая его ни справедливым, ни честным, отношения ОБСЕ и Таджикистана становятся менее дружелюбными. Тем не менее, ОБСЕ играет немаловажную роль в области безопасности и образования, а также активно работает в сфере управления границами, имеющей большое значение для стран-участниц организации как в Европе и США, так и в России и в самом Таджикистане. В то время как Евросоюз и ПРООН стремятся укреплять координационный процесс между донорами по линии программы БОМКА, ОБСЕ ставит целью наладить диалог между основными госагентствами Таджикистана (пограничной и таможенной службами, министерствами и т.д.) и представителями донорских организаций, занимающихся вопросами управления границами.

В Душанбе был открыт Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава, финансируемый группой из 14 западных стран. В колледже проводится подготовка офицеров пограничных и таможенных служб, а также агентств по борьбе с наркотиками из стран ОБСЕ и Афганистана. Но подготовка программ обучения и участие центральноазиатских республик сталкиваются с трудностями.[49] Маловероятно, что в ближайшем будущем колледж превратится в полноценный институт ОБСЕ. В целом, миссия ОБСЕ в Таджикистане процветает благодаря активизации ее работы. Были расширены проекты в военно-политической сфере, ОБСЕ по-прежнему внедряет гуманитарные инициативы, несмотря на то, что они, судя по всему, не приносят особых результатов.

НАТО играет в Таджикистане незначительную роль. Страна последней из государств Центральной Азии присоединилась к программе «Партнерство во имя мира» в 2002 году, и с тех пор сотрудничество не получило активного развития. Процесс затрудняли практические сложности, в том числе недостаток средств и языковых навыков у таджикской стороны.[50] Но в последние годы Таджикистан стал проявлять растущий интерес к НАТО. Свидетельством тому служит визит президента Эмомали Рахмона в штаб-квартиру блока в феврале 2009 года. Таджикский президент, в частности, заявил, что его страна готова расширять сотрудничество в области борьбы с терроризмом, охраны границ, управления кризисами и планирования мероприятий по мобилизации гражданских ресурсов в чрезвычайных ситуациях. Душанбе выразил готовность участвовать в Процессе планирования и анализа, который подразумевает сотрудничество с НАТО с целью объединения структур и увеличения способности к взаимодействию при проведении совместных миротворческих миссий. В рамках этого процесса организован специальный фонд для утилизации устаревшего оборудования. Каждый год НАТО финансирует в Таджикистане летнюю академию для молодежи для разъяснения своей работы.

Но, в целом, участие НАТО в Таджикистане ограничено. В сфере военной безопасности на первый план здесь выдвигаются Россия и Организация договора о коллективной безопасности. Между тем, в Таджикистане так и не была запущена демократическая реформа вооруженных сил в сотрудничестве с НАТО. Во многих странах-участницах Процесса планирования и анализа НАТО содействует реформам вооруженных сил с целью повышения их эффективности и демократичности. В Таджикистане такая работа не проводится.

3. Европа и более широкий контекст содействия развитию в Таджикистане

3.1. Неевропейские доноры помощи

Иностранные доноры в Таджикистане могут быть сгруппированы в несколько блоков: западные страны-члены Комитета по содействию развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), страны, не следующие директивам комитета, и частные фонды. К первой группе относятся, в основном, западные доноры, которых объединяют общие стандарты и философия содействия развитию. Их взгляды, в частности, отражены в «Целях развития тысячелетия» и Парижской декларации об эффективности помощи. В Таджикистане к донорам первой категории относятся европейские страны и организации, США, Япония, международные финансовые институты, в частности, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Всемирный банк (ВБ), Азиатский банк развития (АБР), а также агентства ООН.

[49] Гаврилис, *там же*, стр. 24.

[50] EUCAM, 'Interview with James Appathurai, NATO Special Representative to the South Caucasus and Central Asia', новостной бюллетень *EUCAM Watch* No. 11 (2012), http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAMWatch-11.pdf.

Таблица 2. Объемы официальной помощи Таджикистану (реальные выплаты) в миллионах долларов

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Все доноры	148.11	253.42	251.5	241.24	222.11	288.68	408.12	429.75
Страны КСР	80.45	92.13	104.98	91.9	106.18	143.36	140.26	164.5
Страны ЕС-члены КСР	10.6	12.25	19.82	26.13	41.51	54.79	54.85	55.05
Европейские институты	25.29	21.76	35.96	33.45	15.95	31.14	37.32	36.64
США	47.1	47.5	56.43	43.61	34.89	59.92	40.54	45.89
Япония	4.77	6.58	9.93	8.04	9.43	8.06	26.24	43.42
АМР (Всемирный банк)	13.43	54.97	36.69	34.61	27.58	28.53	46.42	61.36

Источник: ОЭРС

На двустороннем уровне в первой группе самым крупным донором являются США. Американское агентство по международному развитию (USAID) работает в Таджикистане с 1993 года. Финансовая помощь поступательно увеличивалась, достигнув пика - $58 миллионов (около €42.5) - в 2010 году. В ходе недавних слушаний в конгрессе стало очевидно, что Вашингтон планирует удвоить объемы помощи Таджикистану по каналам «Программы финансирования военных операций за рубежом», в то время как содействие другим странам региона останется на прежнем уровне.[51] Очевидно, что США уделяют особое внимание поддержанию безопасности в Таджикистане после вывода войск из Афганистана.

Другие неевропейские доноры первой группы мало вовлечены в обеспечение безопасности в Таджикистане и занимаются традиционным содействием развитию. Япония оказывает помощь через международные организации, а также по каналам Японского агентства международного сотрудничества, открывшего представительство в Душанбе в 2006 году.[52]

Наиболее активными международными организациями в Таджикистане являются Всемирный банк и Азиатский банк развития. В силу крупного внешнего долга Таджикистана оба финансовых института все чаще обращаются к программам предоставления грантов. В результате, с 2010 года Ассоциация международного развития (АМР) резко снизила выдачу концессионных ссуд и увеличила количество предоставляемых грантов.[53] Всемирный банк оказывает Таджикистану бюджетную поддержку, которая, в среднем, составляет около $26 миллионов (€20 миллионов) в год. АБР, в основном, финансирует крупные инфраструктурные проекты.

В Таджикистане работает 21 представительство ООН: агентства, программы и фонды. В штате числится более 700 сотрудников, что делает миссию ООН в этой стране десятым крупнейшим представительством организации в мире. Наиболее активно среди европейских стран деятельность ПРООН в Таджикистане поддерживают Германия, Норвегия, Швеция и Швейцария. Страна получает значительные объемы помощи. Но, как полагают представители ряда других донорских организаций и гражданские активисты, ПРООН наименее критично подходит к работе властей страны-получателя и слишком сближается с правительством. Частично это происходит потому, что Таджикистан напрямую участвует в реализации программ в качестве члена организации.

Ко второй группе относятся доноры, не входящие в КСР, в первую очередь, арабские государства, Китай, Индия, Иран, Казахстан и Россия. Помощь доноров второй группы значительно увеличилась с 2001 года. В основном, содействие сводится к предоставлению займов. В то время как европейские доноры и другие страны и институты, входящие в КСР, сосредоточены на социальных секторах и снижении уровня бедности, партнеры, не связанные с КСР, поддерживают бизнес-инициативы по сооружению крупных объектов инфраструктуры. В данной ситуации вполне обосновано было бы задаться вопросом, можно ли считать подобную помощь содействием развитию, если инвестиции направляются в наиболее успешные секторы экономики. Но Таджикистан с удовольствием включает этих

[51] Р. Вайтц, 'Congress Reviews Central Asia (Part Two): Non-Security Issues', *Jamestown Earasia Daily Monitor*, 9:147 (2 августа 2012).

[52] Агентство по международному сотрудничеству Японии, *For a better tomorrow for all.* Брошюра по Таджикистану, 2010.

[53] Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Таджикистана, *Foreign Aid Report-2010*, стр. 25.

доноров в ежегодные отчеты о предоставленной помощи. Как ожидают эксперты, в ближайшие годы влияние доноров второй категории может увеличиться, так как таджикские власти весьма заинтересованы в инвестициях в инфраструктуру, не обремененных политическими условиями.[54]

Самым влиятельным внешнеполитическим игроком в Таджикистане остается Россия, разместившая здесь около 7 тысяч военнослужащих. Вплоть до 2005 года она напрямую участвовала в охране таджикских границ с Китаем и Афганистаном. С тех пор при значительном содействии западных стран Таджикистан начал самостоятельно обеспечивать охрану своих границ. Россия по-прежнему вовлечена в процесс, предоставляя консультации и обучающий персонал, но Москва ищет пути непосредственного участия в охране таджикско-афганской границы. Официально желание Кремля объясняется озабоченностью контрабандой наркотиков, оружия и торговлей людьми, имеющих негативные последствия для России. Экономическое влияние России также велико благодаря почти миллиону таджикских трудовых мигрантов, работающих на российской территории и отсылающих домой финансовую помощь. По данным ПРООН, в 2010 году денежные перечисления составляли 41 процент национального ВВП. По этому показателю страна заняла первое место в группе «Европа», к которой были отнесены все бывшие советские республики.[55] По инвестициям Россия все больше уступает лидирующие позиции Китаю.

Россия, глубоко заинтересованная в странах бывшего СССР, медленно превращается в донора по оказанию содействия в традиционном его понимании. Россия выделяет значительные финансовые средства Таджикистану не только по каналам международных организаций, таких как ВБ и ООН. В 2009 году Россия и Казахстан основали Евразийский банк развития, нацеленный на укрепление экономического роста и региональной интеграции. На саммите «Большой восьмерки» в мае 2012 года премьер-министр России Дмитрий Медведев сообщил о создании Российского агентства по международному развитию по модели «западных агентств».

Китай предоставляет помощь Таджикистану в области безопасности в рамках Шанхайской организации сотрудничества и двусторонних соглашений, поддерживая процесс управления границами и совместные учения по борьбе с терроризмом.[56] Но большая часть китайской помощи приходит в Таджикистан в виде инвестиций и займов. С 2007 года помощь Китая значительно увеличилась, в основном, благодаря ссудам, предоставляемым Эксим банком Китая. КНР превратилась в крупнейшего кредитора таджикских властей. Пекин предпочитает инвестировать в стратегически важные объекты инфраструктуры в сфере энергетики, транспорта, добывающей промышленности, а также в коммуникации.[57] Но истинные размеры китайских инвестиций в Таджикистан определить сложно в силу отсутствия информации.

Иран - уникальный партнер Таджикистана потому, что это не новый игрок. Две страны связывают особые отношения, основанные на исторической общности и единстве языка. Иран первым из стран мира признал независимость Таджикистана, но до недавнего времени сотрудничество двух государств не было активным. Приоритетные направления взаимодействия — это энергетический сектор, транспорт, системы водоснабжения, строительство дорог, торговля и культура. Тегеран также оказывает содействие в приобретении военного оборудования и боеприпасов и проводит обучение таджикских военных.

Соперничающие между собой Индия и Пакистан стремятся усилить присутствие в Центральной Азии в энергетической сфере, стратегические позиции и участие в области безопасности. Но их роль в Таджикистане незначительна. К Пакистану в Центральной Азии относятся настороженно, поскольку в регионе опасаются угрозы радикального исламизма. С 2001 по 2002 годы Индия использовала таджикский аэродром „Пархар“ в качестве госпиталя для сил международной коалиции в Афганистане и

[54] Р. Аминжанов и др., 'Case Study on Aid Effectiveness in Tajikistan', рабочий доклад No. 13, Wolfensohn Centre for Development at Brookings, 2009, стр. 20.

[55] Бюро старшего экономиста ПРООН, 'Recent trends in remittances and migration flows in Europe and Central Asia: The best protection against economic crisis?', http://europeandcis.undp.org/senioreconomist/show/065515FB-F203-1EE9-B5511CA5A95279B7

[56] К. Рахимов. "Таджикско-китайское сотрудничество в рамках ШОС. Часть вторая", *Время Востока*, 2 сентября 2010, http://www.easttime.ru/analitic/1/10/857.html.

[57] И. Корниенко и Т. Сакацуме, 'Chinese investment in the transition countries', рабочий доклад No. 107, Европейский банк реконструкции и развития, 2009, http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0107.pdf.

транзитного пункта для переправки военного оборудования и снаряжения.[58] Но в планы Индии не входит военное присутствие в Таджикистане. Так, Индия покинула отремонтированную ею военно-воздушную базу "Айни" в окрестностях Душанбе.[59]

Арабские страны в Таджикистане представлены Саудовской Аравией, Кувейтом и ОАЭ. Характер их помощи отличается от философии стран, входящих в КСР, поскольку получателями выступают только арабские страны и нации, исповедующие ислам. Основными получателями кредитов Исламского банка развития, одного из крупнейших донорских агентств арабского мира, являются страны-члены банка, государства, входящие в Организацию исламской конференции, и исламские сообщества в других странах.

Ссуды выдаются в соответствии с законами шариата, запрещающими денежные сборы за проведение финансовых транзакций. В Таджикистане ИБР выдал концессионные кредиты на инвестиционные проекты в области здравоохранения, образования, строительства дорог, энергетики и сельского хозяйства. Ряд арабских фондов выдают займы на финансирование проектов по восстановлению и строительству дорог, энергетике, строительству школ и закупке школьного оборудования, водоснабжения и канализационных систем.[60] В отличие от других доноров, входящих во вторую группу, арабские агентства настаивают на проведении тендеров, позволяющих местным подрядчикам внедрять проекты.[61]

К третьей категории доноров в Таджикистане относятся частные фонды и благотворительные организации. Наиболее активными из них являются Фонд «Открытое общество», специализирующийся на проектах в области развития гражданского общества и демократизации, и Сеть развития Ага Хана, крупнейший частный донор в Таджикистане, на долю которого приходится более половины всех частных пожертвований. Сеть Ага Хана начала работу в Таджикистане в 1993 году в Горно-Бадахшанской области, где проживает много последователей религии мусульман-исмаиилитов, направления шиитской ветви ислама, лидером которого является Ага Хан. Со временем работа Сети была расширена, организация поддерживает дружественные отношения с властями страны. Сеть Ага Хана не участвует в обеспечении безопасности, а ее проекты имеют чисто гуманитарную направленность, поэтому в Душанбе работу организации не воспринимают как угрозу и лишь изредка - как вмешательство во внутренние дела Таджикистана. Крупнейшими проектами сети Ага Хана являются строительство мостов и энергетических объектов в Горно-Бадахшанской автономной области и создание Центральноазиатского университета, для которого в столице этого автономного региона Хороге возводится кампус. Сеть Ага Хана также выдает микрокредиты, предназначенные для поддержки малого бизнеса и фермеров.[62]

3.2. Координационный процесс, условия предоставления помощи и рычаги давления

Большинство западных доноров склонны полагать, что координирование содействия Таджикистану происходит достаточно эффективно. Но это, в основном, относится к донорам, входящим в КСР, которых объединяет Совет по координированию развития. Другим партнерам, не входящим в КСР, таким как Китай, Иран, Казахстан и Россия, было предложено присоединиться к работе совета, но они лишь изредка присутствуют на заседаниях в качестве наблюдателей.

В случае с Китаем его нежелание участвовать в работе совета частично объясняется тем, что китайские власти не воспринимают инвестиции и займы как чистую помощь развитию. Руководство координационным процессом взял на себя Азиатский банк развития. В рамках совета существует пять кластеров, каждый из которых состоит из двух-трех рабочих групп,

[58] С. Рамачандран, 'India's foray into Central Asia', Asia Times, 12 августа 2006, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/HH12Df01.html.

[59] Дж. Кучера, 'Central Asia: Explaining India's Low Regional Profile', *EurasiaNet*, 2 декабря 2011, http://www.eurasianet.org/node/64625.

[60] Фонд развития Саудовской Аравии, Фонд экономического развития арабских стран Кувейта, Фонд ОПЕК по международному развитию, Фонд развития Абу-Даби.

[61] Дж. Уолц и М. Рамачандран, 'Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance', рабочий доклад No. 273, Centre for Global Development, 2010, стр. 13.

[62] См. также Й. Бунстра, 'Go Gorno Badakhshan', Комментарий EUCAM No. 19, октябрь 2011, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Commentaries/Commentary_19.pdf.

возглавляемых одним или двумя донорами.[63] Активность групп варьируется. Поддержка управления границами исключена из этой структуры. Основными рамочными документами служат «Национальная стратегия развития» (2006-2015 гг.) и «Стратегия снижения уровня бедности» (2010-2012 гг.), разработанные таджикским правительством при поддержке доноров, а также «Совместная национальная стратегия партнерства», составленная основными донорами. Практически ежегодно организуются специальные форумы с участием большинства доноров и представителей таджикских властей. Но результаты этих встреч незначительны. Доноры нацелены на критические дискуссии, но таджикская сторона отдает предпочтение кратким, неинформативным встречам на высшем уровне.

Некоторые западные доноры выражают недовольство фактическим отсутствием рычагов давления на таджикское правительство. В области реформ методов управления и эффективности так и не было достигнуто видимого прогресса, поэтому доноры отказываются от бюджетной поддержки. Некоторые эксперты полагают, что отсутствие рычагов давления обусловлено тремя факторами, коренящимися в методах, используемых иностранными донорами и в их восприятии Таджикистана. Во-первых, ограничительным фактором являются бюрократические процедуры. Если финансирование было выделено, доноры предпочитают использовать его даже в тех случаях, когда отчеты таджикской стороны не соответствуют стандартам и в целевой области не достигнуто заметных улучшений, поскольку неосвоенные ресурсы могут стать источником волокиты и привести к сокращению бюджета в будущем.

Во-вторых, доноры озабочены стабильностью в Таджикистане, поэтому они предпочитают сотрудничать с властями и не критиковать невыполнение взятых обязательств. В какой-то мере такая политика производит пагубный эффект, так как доноры поддерживают правительство в надежде избежать народных волнений. Доноры также воздерживаются от критических замечаний по поводу решений властей этой бедной страны возвести высочайший в мире флагшток или построить огромную национальную библиотеку (без книг).

В дополнение, доноры опасаются, что Таджикистан может расширить сотрудничество с Китаем и в меньшей степени с Россией и Ираном. Таджикские власти намекают, что китайская сторона готова увеличить инвестиции, что может лишить западных доноров «доступа к рынку». Доноры, не входящие в КСР, расширяют активность в Таджикистане, но, возможно, это не совсем отвечает стремлению Душанбе диверсифицировать источники помощи. Как предполагают некоторые эксперты, власти страны хоть и полагают, что соблюдение баланса между различными внешнеполитическими силами служит залогом стабильности, все же озабочены усиливающимся влиянием Китая.

Все основные неевропейские доноры в Таджикистане обращаются одновременно и к сфере безопасности, и к области развития. В особенности это касается трех наиболее влиятельных держав: России, Китая и США. В Вашингтоне полагают, что безопасность в Афганистане напрямую связана со стабильностью, безопасностью и экономическим развитием всего региона. Инициатива «Новый Шелковый путь» призвана повысить уровень безопасности в Афганистане путем расширения региональной торговли и инвестиций. Благодаря своим связям с Афганистаном Таджикистан остается приоритетным получателем американской помощи, несмотря на то, что США проводят ревизию всех схем оказания гуманитарного содействия в мире.[64] Основным интересом России в Таджикистане всегда была безопасность. С недавнего времени помощь Москвы была поставлена в прямую зависимость от участия Душанбе в проектах Кремля по политической и экономической интеграции на постсоветском пространстве. Китай также заинтересован в обеспечении безопасности

[63] Пять кластеров - это (i) природные ресурсы (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН/ ПРООН), состоящая из рабочих групп по сельскому хозяйству и земельным ресурсам, водным ресурсам и окружающей среде; (ii) инфраструктура (АБР) с рабочими группами по энергетике и транспорту и подгруппе по продовольственной безопасности; (iii) человеческому развитию (ЕС) с рабочими группами по здравоохранению, образованию и социальной защите; (iv) управлению и развитию общественных институтов (ШОС/ПРООН) с рабочими группами по управлению, общественным институтам и гражданскому обществу; (v) развитие экономики и частного бизнеса (ВБ) с рабочими группами по частному бизнесу и макроэкономическим вопросам.

[64] Тем не менее, объемы американской помощи в 2013 году снизятся по сравнению с 2012 годом: с $45 миллионов до $37.4 миллионов.

и экономическом развитии Таджикистана. Но от Москвы Пекин отличает иное видение основ содействия развитию и их продвижения. Китайские власти предпочитают использовать кредитование, инвестиции и торговые связи.[65]

Все три основные внешнеполитические силы в Таджикистане видят прямую связь между развитием и безопасностью, но здесь заметны различия в понимании терминов «безопасность» и «развитие», что сказывается на разнице подходов по их реализации. В этом смысле стратегии Китая, России и США сильно отличаются друг от друга и от европейской политики.

Заключение

Увеличение с 2001 года потока зарубежной помощи в Таджикистан, в том числе и со стороны европейских доноров, позволяет сделать вывод, что здесь существует прямая связь между соображениями безопасности и целями по развитию страны. Европейские доноры в Таджикистане немногочисленны и представлены, в основном, Евросоюзом, Германией, Великобританией и Швейцарией. Другие страны Европы предоставляют помощь посредством программ ЕС, ОБСЕ и ООН, а также двусторонних инициатив. Европа не принимает активного участия в обеспечении безопасности в Центральной Азии и Таджикистане, но в европейских странах возрастает обеспокоенность по поводу возможного распространения нестабильности из Афганистана в период после 2014 года, когда будет выведена большая часть войск НАТО. В случае с Таджикистаном эта озабоченность выражается в увеличении поддержки программ по укреплению пограничного контроля.

Евросоюз нередко представляет программу БОМКА как один самых успешных своих проектов. Одной из заслуг программы можно считать то, что в ней принимают участие все пять стран региона. Но прилагаемые усилия не привели к увеличению числа задержаний партий контрабандных наркотиков, арестам крупных наркодилеров и получению новой информации о связях радикальных исламистов в пограничных районах. За годы работы БОМКА не увеличились объемы трансграничной торговли, а социальные условия не улучшились. Одна из причин неэффективности программы кроется в том, что таджикские власти стремятся извлечь из нее немедленную выгоду в форме нового оборудования и отказываются от долгосрочного планирования и подготовки кадров. Но самым большим препятствием здесь является уровень коррупции и предполагаемая причастность представителей властной элиты к торговле наркотиками. Ни одна, даже самая эффективная, пограничная служба не сможет противостоять приказам сверху, предписывающим пропускать грузы без досмотра. В этой связи необходимо полностью переосмыслить характер помощи Таджикистану в области управления границами. Поскольку увеличение европейского финансирования и, тем более, непосредственное участие в обеспечении пограничного контроля, невозможно, Евросоюзу стоит сосредоточиться на целях по расширению приграничной торговли и социальных аспектах, отказавшись от закупок оборудования и обновления инфраструктуры.

В ходе интервью на подготовительном этапе данного доклада большинство собеседников авторов отчета высоко отзывались об уровне координационного процесса между донорами. Специальные рабочие группы координируют основные секторы оказания помощи, а западные члены ОЭСР проводят регулярные встречи и совместное планирование. Гораздо меньше энтузиазма у экспертов вызывают отношения между донорами и получателями помощи. Западные доноры часто жалуются на отсутствие рычагов давления, способных заставить Таджикистан проводить реальные реформы. Среди основных причин называются опасения, что если Евросоюз станет предъявлять строгие требования, Таджикистан уйдет под влияние России и Китая. Это вряд ли возможно, так как основу таджикского национального бюджета по-прежнему составляет зарубежное финансирование, большую часть которого предоставляют европейские доноры.[66] Более того, Таджикистан не откажется от политики «открытых дверей» и продолжит искать «новых друзей». Поэтому маловероятно, что европейским

65 С. Пейруз, Й. Бунстра и М. Ляруэяль, "Безопасность Центральной Азии и пути ее развития: сравнительный анализ подходов Европейского Союза, Китая и России", Рабочий доклад EUCAM No. 11, май 2012, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Working_Papers/WP11.pdf.

66 Объемы официального содействия развитию Таджикистана выросли с $123 миллионов в 2000 году до $400 миллионов в 2009 году, что составляет 8 процентов ВВП страны ($5 миллиардов 2009 году) и четверть национального бюджета (около $1.5 миллиарда в 2009 году).

донорским институтам укажут на дверь, если те ужесточат требования. Разумеется, перемены не произойдут молниеносно. Но для начала европейским донорам следует единым фронтом выступить против коррупции, подрывающей эффективность помощи.

Евросоюз - один из немногих доноров, оказывающих бюджетную поддержку, основной целью которой является повысить потенциал Таджикистана и укрепить рабочие отношения между европейскими и таджикскими чиновниками. Более того, этот тип помощи менее затратный с точки зрения нагрузки на персонал. Но у него есть как положительные, так и отрицательные стороны, поэтому здесь необходимы постоянный надзор и анализ со стороны ЕС. Оппоненты бюджетной поддержки, возможно, правы, отмечая, что коррупция в Таджикистане может помешать адекватному распределению ресурсов. Именно по этой причине большинство доноров воздерживаются от бюджетной поддержки. Еще одним контраргументом является низкий уровень прозрачности при предоставлении отчетов таджикской стороны, а также со стороны доноров, которым необходимо оправдывать использование финансовой помощи перед налогоплательщиками в Европе.

В целом, конкретные проекты приветствуются как населением, так и правительством Таджикистана. Очень часто в стране раздаются жалобы на то, что население получает информацию о выделенных средствах лишь на бумаге, не видя практических результатов. Представители гражданского общества и властей заявляют, что слишком много европейских денег тратится на западных консультантов, отчеты которых не оказывают влияния на развитие Таджикистана и мало изучаются в Европе. Гражданские активисты настаивают, что крупные проекты и бюджетная поддержка не имеют смысла, поскольку власти коррумпированы и не настроены на реформы. Таджикистану нужны конкретные проекты, которые позволят профессиональным организациям в сотрудничестве с местными специалистами строить школы, общественные центры и развивать инфраструктуру. Европейские доноры не смогут разом изменить механизмы предоставления помощи, но им необходимо пересмотреть баланс между финансированием крупных инициатив и поддержкой небольших технических проектов и инициатив в сотрудничестве с гражданским обществом.

Очевидно, что Европа занимается развитием Таджикистана, думая о вопросах безопасности. Но ей необходимо внести больше ясности относительно своих намерений. Часто европейские доноры не имеют четкого представления о причинах, по которым они работают в Таджикистане. Чем обусловлено их присутствие: тем, что Таджикистан - развивающаяся страна, или тем, что здесь существуют угрозы безопасности?

Потенциальная нестабильность из-за близости к Афганистану - неподходящая основа для внедрения принципа взаимосвязи безопасности и развития, поскольку это позволяет таджикским властям избегать реальных реформ. Более насущными проблемами в Таджикистане являются внутренние источники нестабильности. Императив европейского принципа взаимосвязи безопасности и развития должен получить иное звучание, в центре которого будут внутренние проблемы Таджикистана, имеющие экономическую и социальную подоплеку. Пересмотр угроз безопасности в Таджикистане и программ, которые будут способствовать борьбе с нестабильностью, придадут больше смысла присутствию Евросоюза в стране. Новая стратегия поможет разработать четкие задачи и начать предметную дискуссию с таджикскими властями относительно реформ и угроз безопасности, а также придаст проектам по обеспечению безопасности, например, по охране границ, более гуманитарный характер.

Европа отличается от других крупных доноров: Китая, России и США. Она в меньшей степени вовлечена в вопросы военной безопасности и сосредоточена на оказании содействия развитию. Европа - не крупный, но значимый игрок в борьбе за внешнеполитическое влияние в Центральной Азии и, в частности, в Таджикистане. Европейское присутствие в этой стране обусловлено соображениями безопасности и гуманитарными задачами, а не борьбой за геополитическое лидерство или экономической выгодой. Европа может добиться перемен в Таджикистане. Но ей необходимо опираться на свои сильные стороны, повышая эффективность оказываемой помощи и разрабатывая конкретные и реалистичные задачи в области безопасности.

Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;

- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского сообщества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.

- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: email.eucam(at)gmail.com

FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.

Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализаций является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, россиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.