



Реформа сектора безопасности в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане: какую роль может играть Европа?

Йос Боонстра, Эрика Марат
и Вера Аксенова

рабочий доклад 14
август 2013



Резюме

Секторы безопасности Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в разной степени коррумпированы, испытывают дефицит механизмов демократического контроля и даже могут представлять угрозу для населения. Они отличаются друг от друга качественно, а также размерами и готовностью к реформам. Эти страны остро нуждаются в реформах сектора безопасности (РСБ), которые, однако, не всегда приветствуются. О западной концепции РСБ в Центральной Азии известно немного. Местные власти в основном заинтересованы в военном обучении и поставках оборудования и в меньшей степени – в долгосрочных мерах по демократизации и укреплению институтов и агентств, занимающихся вопросами безопасности. Европейские доноры с осторожностью оказывают поддержку реформам сектора безопасности в Центральной Азии. Находится ли Европа на верном пути? Стоит ли ей прилагать больше усилий или, напротив, снизить свою активность?



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

**Реформа сектора
безопасности в Казахстане,
Кыргызстане и Таджикистане:
какую роль может играть
Европа?**

Рабочий доклад EUCAM No. 14

**Йос Боонстра, Эрика Марат
и Вера Аксенова**

Содержание

Введение	5
1. Секторы безопасности Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана	7
1.1. Казахстан	7
1.2. Кыргызстан	9
1.3. Таджикистан	10
2. Европейская поддержка реформ сектора безопасности	12
2.1. Европейский союз	12
2.2. Страны-члены ЕС	14
2.3. ОБСЕ	16
2.4. НАТО	18
3. Возможности и трудности, стоящие перед Европой	20
Заключение	23

Введение¹

Секторы безопасности Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в разной степени коррумпированы, они испытывают дефицит механизмов демократического контроля и даже могут представлять угрозу для населения. За последние годы после ряда инцидентов в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, когда полиция и другие силовые ведомства применяли силу против населения, беспокойство международного сообщества усилилось. В июне 2010 года во время этнических столкновений на юге Кыргызстана правоохранительные органы были вовлечены в конфликт между кыргызами и узбеками. В декабре 2011 года оказалась под вопросом стабильность в Казахстане после того, как акции протеста рабочих-нефтяников в Жанаозене на западе страны переросли в столкновения, а полиция применила оружие против манифестантов, что привело к гибели людей. Летом 2012 года вспышка насилия произошла в Горном Бадахшане в Таджикистане. Силовые ведомства сыграли неоднозначную роль в конфликте с наркокартелями, так как, предположительно, сами тесно связаны с наркобизнесом.

Казахстан достиг наибольшего прогресса в области реформ сектора безопасности, в особенности в законодательной сфере и в вооруженных силах. Страна располагает ресурсами для проведения РСБ, но уделяет мало внимания демократическому аспекту. Казахстан также наиболее активно развивает сотрудничество на международном уровне с НАТО и организациями, в которых ведущую роль играет Россия, в первую очередь с Организацией договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Кыргызстан наиболее открыт для зарубежного содействия в сфере РСБ, в особенности после революции 2010 года и последовавших за ней выборов. Кыргызские органы безопасности, между тем, ослаблены и противятся масштабным реформам, а власти не располагают необходимыми средствами. Таджикистан также испытывает нехватку ресурсов и демонстрирует еще меньше намерений проводить реформы.

Эта страна сталкивается с рядом угроз, имеющих социальную и экономическую подоплеку, а также с негативным влиянием Афганистана и спорадическими вспышками насилия на региональном уровне. Таджикский режим стремится удержать статус-кво и рассматривает реформы как угрозу своей стабильности, но, тем не менее, благосклонно принимает содействие в форме оборудования и укрепления инфраструктуры.

В рамках данной работы РСБ рассматривается как целостная западная концепция, включающая совокупность ведомств, которым разрешено применять силу от имени государства (в особенности вооруженные силы, спецслужбы, полиция и пограничная служба), государственных органов, контролирующих работу силовых структур (президент,

Йос Боонстра 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). Боонстра 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.

Д-р Эрика Марат - эксперт по Евразии, живет и работает в США. Является адъюнкт-профессором Американского университета и Нью-Йоркского университета, экспертом Центральноазиатской программы Университета Джорджа Вашингтона. Марат защитила свою докторскую диссертацию в университете Бремена, получила степень магистра в Центрально-Европейском университете. Имеет большой опыт исследовательской деятельности в Центральной Азии по вопросам преступности и коррупции.

Вера Аксенова - научный сотрудник Центра по межкультурным и европейским исследованиям (CINTEUS) университета прикладных наук Фульды и эксперт программы EUCAM, а также докторант университета Бремена. Имеет степень магистра межкультурных коммуникаций и европейских исследований университета Фульды и диплом специалиста по международным отношениям Восточно-Казахстанского государственного университета.

¹ В основу доклада легла масштабная исследовательская работа и интервью, проведенные в 2012 году во всех трех странах с экспертами в области безопасности, представителями властей и донорских организаций. Авторы хотели бы поблагодарить за содействие Мерейна Хартога, Дэвида Льюиса, Бараха Микаила и Джереми Смита.

министерства внутренних дел, обороны и юстиции, в том числе прокуратура), и надзорных механизмов (в первую очередь юридических, а также парламент и гражданское общество). Более того, РСБ включает два взаимосвязанных элемента: реформирование с целью повышения эффективности агентств безопасности и “демократизацию” сектора безопасности для обеспечения гражданского надзора и демократического контроля, в том числе оздоровление структур управления.² Эта концепция основана на представлении, что демократическая система управления повышает эффективность госорганов, поскольку прозрачность, открытость и надежность работы служб безопасности способствует росту доверия населения. Это, в свою очередь, ведет к повышению легитимности самих силовых ведомств.

В Центральной Азии немного известно о том, что подразумевает РСБ. Она часто воспринимается как сочетание военной подготовки, оказания технической поддержки и поставок оборудования. Поэтому важно проводить разъяснительную работу о компонентах расширенной РСБ, в том числе долгосрочной демократизации, значении механизмов надзора и выгоды реформ, способствующих укреплению доверия среди населения. Согласно западной концепции, РСБ в первую очередь необходима для охраны прав человека: безопасность – это защита общества. В Центральной Азии силовые структуры меркантильны и действуют в угоду правящему режиму. Во-вторых, в то время как одна из задач РСБ – обеспечить прозрачность институтов, в Центральной Азии парламентский надзор зачастую носит номинальный характер, а гражданское общество в недостаточной степени развито. В-третьих, РСБ направлена на ограничение влияния силовых структур и недопущение их превращения в “государства в государстве”. В Центральной Азии, несмотря на то, что сектор безопасности, унаследовавший систему управления советских времен, находится под контролем гражданских институтов, правящие режимы используют его как инструмент для

удержания власти. В-четвертых, страна с неэффективным сектором безопасности может оказывать дестабилизирующее воздействие на весь регион. Эта проблема особенно актуальна для Центральной Азии, где, за исключением инициатив иностранных доноров, практически отсутствует региональное сотрудничество и где государства с недоверием относятся друг к другу. В этом отношении РСБ также может способствовать региональной стабильности.

РСБ чрезвычайно важна, если учитывать хрупкую стабильность в Центральной Азии. Даже при наличии надежной системы безопасности, обеспечивающей защиту режима от внезапных акций протеста, такие события, как неожиданная смерть президента, могут привести к волнениям и крайней нестабильности. Тем не менее, режимы в Центральной Азии, вероятно, будут все также беспокоиться о краткосрочной выгоде и стараться сохранить власть вместо того, чтобы проводить реформы. РСБ, таким образом, выступает тем компонентом процесса демократизации, который Казахстан старается затормозить, Кыргызстан с трудом пытается запустить, а Таджикистан в основном блокирует.

Соединенные Штаты достаточно активно занимаются РСБ, уделяя основное внимание поставкам оборудования и обучению. Европа в меньшей степени вовлечена в процесс и чаще занимается “невоенными” аспектами, зачастую имеющими лишь не прямое отношение к сектору безопасности: поддержкой верховенства закона и развития гражданского общества. Исключения составляют пограничный контроль и правоохранительные органы. Евросоюз (ЕС), страны-члены евроблока и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) достаточно активны в этих двух сферах.

Но целесообразность поддержки РСБ в этих трех странах по-прежнему вызывает вопросы. Как показал опыт последних десяти лет, эффективность реформ достигается лишь в том случае, если власти сами обратились с запросом об их проведении, и, что наиболее важно, при наличии твердой политической воли. Если первый фактор характерен в основном для военной помощи, то второй вообще практически отсутствует в Центральной Азии. Так стоит ли европейским донорам выделять ресурсы для внедрения программ, не получающих достаточной политической поддержки и рискующих укрепить механизмы обеспечения

2 Дополнительную информацию о теории и концепции РСБ можно найти в: OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice (Париж: ОЭСР, 2007), документ доступен здесь: <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

безопасности, которые затем будут использованы авторитарными режимами для удержания власти и подавления оппозиции? Или, все же, поддержка демократических процессов в секторе безопасности может способствовать постепенным изменениям и осознанию необходимости реформ? Данный доклад уделяет особое внимание этой дилемме.

В данной работе рассматриваются секторы безопасности Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана и проводится анализ работы ЕС по поддержке РСБ. Эти три страны были выбраны потому, что для них характерны как сходные черты, например, низкий уровень профессиональной подготовки сотрудников и коррумпированность, так и различия, в том числе размеры служб безопасности, их качественные характеристики и уровень заинтересованности в иностранном содействии по проведению РСБ. Туркменистан и Узбекистан не являются объектами анализа. Европа практически не оказывает помощи Туркменистану в области РСБ, а закрытый и авторитарный характер этой страны не оставляет шансов для расширения европейского участия в ближайшее время. Узбекистан получает определенное содействие по проведению тюремных реформ и проектов по верховенству закона. Но европейское присутствие ограничено, в том числе из-за авторитарного характера и непредсказуемости узбекского правительства.

В первой главе дается краткий обзор секторов безопасности трех стран. Во второй части рассматривается деятельность основных доноров: стран-членов ЕС, ОБСЕ и НАТО. В третьей главе анализируется совокупность этих двух компонентов с целью определить, стоит ли Европе и дальше поддерживать РСБ или сократить свое скромное содействие.

1. Секторы безопасности Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана

1.1. Казахстан

Казахстан добился более значительного прогресса, чем другие страны Центральной Азии в области РСБ. За последнее десятилетие он разработал внушительную законодательную базу, регулиующую вопросы безопасности и обороны. Была сформирована самая многочисленная

профессиональная контрактная армия.³ Казахстан расширил сотрудничество с НАТО в рамках индивидуального плана партнерства, предусматривающего демократический контроль над вооруженными силами и содействие по созданию миротворческих батальонов для их потенциального размещения за рубежом.⁴ Кроме того, в 2011 году Казахстан принял новую военную доктрину и провел реструктуризацию спецслужб. В последние годы Астана проводит РСБ на собственные средства. Американские и европейские доноры в основном выступают консультантами.

Но будущее РСБ в Казахстане остается туманным в связи с неопределенностью, существующей вокруг возможного преемника президента Нурсултана Назарбаева. В настоящее время на фоне стабильного экономического роста президент пользуется большой популярностью у населения, а оппозиция играет незначительную роль.

Большинство военных реформ проводятся по распоряжению президента. Как и в других странах бывшего советского пространства, казахстанский режим контролирует военный аппарат фактически безраздельно, общественный контроль фактически отсутствует. Надзорная функция парламента ослаблена, а гражданское общество редко занимается вопросами безопасности. Большинство депутатов и чиновников не осведомлены о том, как расходуются средства бюджета, выделяемые на безопасность.⁵

В октябре 2011 года Казахстан принял новую военную доктрину (четвертую с 1991 года).⁶ В ней изложен план по созданию эффективной, технологически оснащенной, мобильной армии. Согласно доктрине, в стране ведется постоянная работа по улучшению межведомственного сотрудничества, в том числе создание вооруженных сил министерства внутренних дел, способных защищать население, общество и государство, а также ограждать граждан

3 С. Пейруз, 'Security Reform in Kazakhstan' в Мерийн Хартор (ред.), 'Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities', *Greenwood Paper* 25, Центр исследований европейской политики безопасности, 2010.

4 'NATO's Relations with Kazakhstan', документ доступен здесь: <http://eurodialogue.org/NATO-relations-with-Kazakhstan>.

5 Интервью с экспертом, представляющим правящую партию "Нур Отан", Астана, октябрь 2012 года.

6 Текст доктрины можно найти здесь: <http://www.nomad.su/?a=3-201111010034>.

от преступлений и нарушений их прав. В доктрине перечислены проводимые реформы вооруженных сил, в том числе укрепление навыков по предотвращению чрезвычайных ситуаций и интенсивное обучение немедленному реагированию на форс-мажоры.

Основное отличие казахстанской доктрины от других подобных документов в странах Центральной Азии заключается в том, что в ней перечислены потенциальные угрозы безопасности, в том числе негативное влияние растущей нестабильности в Афганистане, непростая социально-экономическая ситуация в регионе, территориальные споры, религиозный экстремизм, международная контрабанда наркотиков и незаконная миграция. В доктрине отмечается неравномерное распределение природных ресурсов и растущее неравенство между развитыми и развивающимися странами. Но нет никаких свидетельств того, что этот документ служит ориентиром для РСБ в Казахстане, он носит скорее символический характер.

Астана провела ряд судебных реформ. Самыми значительными стали учреждение института национального омбудсмана по правам человека в 2002 году и введение суда присяжных в 2008 году. В 2009 году Казахстан принял «Национальный план по правам человека» на 2009-2012 годы, цель которого - укрепление верховенства закона для защиты прав человека и достижение стандартов ОБСЕ. Несмотря на эти изменения, суды по-прежнему нередко используются властью для преследования политических оппонентов, а в системе правосудия процветает коррупция.⁷

Изменения коснулись и казахстанских спецслужб. Но эти трансформации не носили демократический характер. В феврале 2009 года президент Назарбаев распустил службу разведки «Барлау», функционировавшую с 1997 года. Ей на смену пришла служба «Сырбар» под непосредственным президентским контролем. Предположительно, Назарбаев был недоволен работой разведки по отслеживанию оппонентов режима, живущих за границей.⁸ Как и ее предшественница, «Сырбар» - более секретное подразделение казахстанских спецслужб,

состоящих из двух элементов: комитета национальной безопасности Казахстана и службы «Сырбар», занимающейся внешней разведкой.

По остальным аспектам РСБ в Казахстане наблюдается сильное отставание. Президент Назарбаев призвал парламент рассмотреть возможность реформирования правоохранительных органов еще в начале 2000-х годов. Несмотря на то, что с того времени финансирование полиции было увеличено, а оборудование модернизировано, власти почти не прикладывали усилий для искоренения советской системы, превратившей правоохранительные органы в инструмент правящего режима, а не в службу, ориентированную на предотвращение преступлений и служение населению. МВД – по-прежнему крайне милитаризованный орган. Это ведомство может частично перенимать функции министерства обороны во время чрезвычайных ситуаций. Смертоносное противостояние полицейских и протестующих в Жанаозене и Шетпе продемонстрировало неспособность правоохранительных органов мирно рассеивать массовые акции протеста.⁹

По мнению казахстанских экспертов, отсутствие реформ органов правопорядка обусловлено системами патронажа между политическими фигурами и сотрудниками МВД. Их участники не заинтересованы в переменах.¹⁰ Согласно этой точке зрения, различные политические группировки пользуются связями в органах внутренних дел для сокрытия своей коррупционной деятельности и противятся реформам полицейских структур. До настоящего момента реформа органов внутренних дел в Казахстане сводилась к серии изолированных экспериментов по созданию общинных патрулей и не затрагивала министерство внутренних дел в целом.¹¹ Гражданские институты играют малозаметную роль, а потому РСБ в Казахстане не имеет под собой надежной основы.

Астана придерживается сбалансированного подхода к международному сотрудничеству.

9 Интервью с экспертом в области безопасности, Астана, октябрь 2012 года.

10 Интервью с политическим деятелем, Астана, октябрь 2012 года.

11 Д. Льюис, 'Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programming in Central Asia', *Central Eurasia Project Occasional Paper Series 4*, апрель 2011 года, документ доступен здесь: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/reassessing-role-osce-police-assistance-programming-central-asia>.

7 Б. Дэйв, 'Kazakhstan', *Nations in Transit* 2010, Freedom House, 2010.

8 Ф. Шарип, 'Nazarbayev Embarks on Foreign Intelligence Reform', Фонд Джеймстаун, 10 марта 2010 года; Пейруз, там же.

Страна развивает отношения с НАТО, выступает активным членом ОДКБ и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в которой ведущая роль принадлежит Китаю. В 2011 году МИД Казахстана объявило намерении отправить в Афганистан четверых военнослужащих в составе международных сил содействия безопасности.¹² Казахстан стал первой страной Центральной Азии, направившей персонал в Афганистан. На родине к этой инициативе отнеслись критически как аналитики, так и мусульманские религиозные деятели, предупредив, что размещение военных в Афганистане может быть чревато повышением риска террористических атак на казахстанской земле. В ответ депутаты поспешили заверить общественность, что помимо четверых военнослужащих, отправленных в Афганистан для участия в гражданских миссиях, Казахстан не планирует расширять присутствие в этой стране.

1.2. Кыргызстан

Два государственных переворота в Кыргызстане, в марте 2005 и в апреле 2010 года, затормозили скромные попытки властей провести РСБ. Большая часть реформ, проведенных в начале 2000-х годов, была сведена к нулю президентом Курманбеком Бакиевым, являвшимся главой государства с 2005 по 2010 год. Он предпочел назначить на ключевые посты, в том числе на должности глав военных структур и ведомств, отвечающих за безопасность, своих близких друзей. Эти назначения привели к деформации традиционной иерархии в органах правопорядка и армии, поскольку Бакиев раздавал посты на основе личной преданности людей, а не их ранга и компетентности.

После свержения режима Бакиева в 2010 году временное правительство президента Розы Отунбаевой восстановило прежнюю структуру органов безопасности и отказалось от наиболее коррумпированных элементов политики Бакиева. Новые власти вновь учредили агентство по контролю за распространением наркотиков, распущенное Бакиевым в 2009 году для того, чтобы облегчить контрабанду афганского героина через кыргызскую территорию.¹³

Временное правительство расформировало службу государственной безопасности, основного ведомства по сбору разведывательной информации в Кыргызстане и за его пределами. Его главной задачей являлось обеспечивать защиту высших должностных лиц государства, глав других стран и членов зарубежных делегаций на кыргызской земле. Но служба регулярно использовалась для шпионажа за лидерами оппозиции и гражданскими активистами. За последние три года преимущественно в северной части страны контроль спецслужб над гражданским обществом заметно ослаб. Но на юге сохраняется гнетущая ситуация. Местные подразделения органов внутренних дел по-прежнему шпионят за правозащитниками, занимающимися постконфликтной ситуацией в Ошской области.

В распоряжении Кыргызстана имеется армия численностью 15 тысяч человек и ряд специальных подразделений военных-контрактников, задача которых - охранять президента, бороться с наркотрафиком и участвовать в антитеррористических кампаниях. Все военнослужащие спецподразделений прошли обучение за рубежом: в России, Турции и США. Кыргызстан принимает помощь ОБСЕ, США и европейских доноров. Но перемены происходят медленно. Одна из причин кроется в том, что в секторе безопасности по-прежнему работают бывшие советские аппаратчики, не склонные к радикальным реформам.¹⁴ Сохранившаяся со времен СССР жесткая иерархия привела к появлению систем патронажа в высших эшелонах власти. В правоохранительных органах и пограничной службе все так же остро стоит проблема коррупции, в особенности в южных областях, где структуры по обеспечению безопасности печально известны своей причастностью к контрабанде наркотиков и сотрудничеством с организованными преступными группировками.¹⁵

Кыргызстан предпринимал попытки провести полицейскую реформу. Бишкек изучал грузинскую модель, благодаря которой советская милиция в этой стране была преобразована в службу уличной полиции, подобную тем, которые существуют на Западе. Но на практике она пока

12 Дж. Кучера, 'About Those Kazakh Troops in Afghanistan: Never Mind', *Eurasianet.org*, 24 марта 2011 года.

13 Э. Марап и Д. Иса, 'Kyrgyzstan Relaxes Control Over Drug Trafficking', *Eurasia Daily Monitor*, 4 февраля 2010 года.

14 Интервью с представителем министерства внутренних дел Кыргызстана, Бишкек, октябрь 2012 года.

15 А. Купатадзе, 'Organized Crime before and after Tulip Revolution: changing dynamics of upperworld-underworld networks', *Central Asian Survey* 27:3, 2008 год.

не применяется.¹⁶ Вспышка насилия в июне 2010 года выявила неспособность полиции и армии разрешать этнические конфликты. Органы безопасности обвинялись в том, что защищали кыргызов и атаковали узбеков.¹⁷ Несмотря на то, что большая часть жертв конфликта были узбеками, правоохранные органы задерживали преимущественно представителей этой диаспоры. В 2001 году, после столкновений, вдвое увеличилось количество людей, приговоренных к пожизненному заключению. Непрофессиональным действиям полицейских и армии способствовали некомпетентность и отсутствие в их рядах этнического разнообразия. После конфликта число представителей этнических меньшинств, в особенности узбеков, в органах внутренних дел продолжает уменьшаться.¹⁸

Избранный в октябре 2011 года президент Алмазбек Атамбаев пообещал продолжить реформы, начатые Отунбаевым, но пока неизвестно, станет ли РСБ одним из приоритетов его правительства. После принятия новой Конституции в июне 2010 года полномочия парламента были расширены, а президент стал более зависим от законодательного органа в вопросах безопасности. К настоящему моменту децентрализация власти только снизила темпы проведения РСБ. На дискуссии между МВД, парламентом, другими государственными органами и гражданскими институтами о концепции полицейской реформы ушло более двух лет. Органы правопорядка по-прежнему представляют собой коррумпированный и милитаризованный институт.

В июне 2012 года Кыргызстан принял новую Концепцию национальной безопасности, разработанную сотрудниками военных и гражданских правительственных институтов совместно с членами Общественного наблюдательного совета - представителями НПО и независимыми наблюдателями.¹⁹ В

ней изложены военные и невоенные угрозы национальной безопасности. К первой категории относятся терроризм и контрабанда наркотиков, ко второй - бедность и миграция. В концепции особо отмечается, что слабая экономика Кыргызстана напрямую зависит от России и Казахстана. Ситуация в Афганистане после 2014 года определена как ключевой фактор стабильности в стране. Межэтническое согласие также отнесено к приоритетным вопросам внутренней безопасности. Концепция делает особый акцент на защите прав всех граждан независимо от их национальности.

С апреля 2010 года кыргызские НПО стремятся оказывать влияние на реформы сектора безопасности через Общественный наблюдательный совет и другие платформы для дискуссий. Кыргызстан также более открыт для иностранного участия в проведении РСБ. Однако три года спустя после свержения прежнего режима стране удалось добиться лишь незначительного прогресса. Среди высокопоставленных чиновников существуют разногласия. Одни выступают на стороне депутатов, другие принадлежат к политическим лагерям президента или премьер-министра, что приводит к замедлению политических процессов. В дополнение, парламент, ставший более независимым от исполнительной ветви власти, не предпринял заметных шагов по углублению взаимодействия военных и гражданских институтов. Большинство депутатов по-прежнему придерживаются мнения, что вопросы, касающиеся вооруженных сил, - это особая сфера, где нет места парламентским и общественным дебатам.

1.3. Таджикистан

За последнее десятилетие усилия Таджикистана в области проведения РСБ были сосредоточены на укреплении военных и правоохранных структур нередко в убыток прозрачности и общественному контролю.²⁰ После нескольких лет относительного затишья, последовавших за гражданской войной 1992-1997 годов, в период с 2008 по 2012 год в разных частях страны возобновились вооруженные столкновения. Во всех случаях президент Эмомали Рахмон, не консультируясь с парламентом, поспешно отправлял войска для урегулирования ситуации. Способность Рахмона единолично решать такие

16 Дополнительную информацию можно найти здесь: http://www.mvd.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=68&lang=ru.

17 А. Махаймов, "Азиза Абдырасулова: Мы попытались определить роль органов власти во время июньской трагедии", *Voice of Freedom*, 19 сентября 2012 года.

18 Интервью с двумя полицейскими, Ош, сентябрь 2011 года.

19 Более подробную информацию о концепции можно найти здесь: http://vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=13270:kontseptsiya-natsionalnoy-bezopasnosti-kyrgyzskoy-respubliki&Itemid=117.

20 А. Матвеева, 'Security Reform in Tajikistan' в Хартон (ред.), там же.

вопросы служит доказательством того, насколько обученные и технически оснащенные спецслужбы страны преданы президенту и всегда готовы защищать его режим. В периоды волнений власти часто ограничивают доступ к информации.

Таджикистан получил щедрую европейскую (и американскую) помощь для укрепления пограничной службы, борьбы с наркотрафиком, улучшения работы правоохранительных органов.²¹ В рамках программ по управлению границами на долю Таджикистана приходятся самые крупные объемы содействия из всех стран Центральной Азии. С 2006 года по программе Евросоюза БОМКА обучение прошли около полутора тысяч пограничников. Внедрением проектов здесь занимались Управление ООН по наркотикам и преступности и ОБСЕ. Все эти инициативы не оказали большого эффекта. Обученный персонал пограничных войск не способен сдерживать наркотрафик и коррупцию.²² Таджикские власти не используют должным образом 15 отремонтированных и отстроенных заново пограничных пунктов на таджикско-афганской границе. Военнослужащие и пограничники печально известны своей коррумпированностью и причастностью к контрабанде наркотиков.

Самых ощутимых результатов Душанбе удалось достичь в проведении полицейской реформы. В 2010 году ОБСЕ и американская организация, внедрявшая проект, завершили программу по развитию общинной полиции и правоохранительных органов. Ее целью являлось развитие взаимодействия между общиной, местными органами власти и полицией “путем создания многочисленных форумов для сотрудничества, в том числе партнерских групп по коммунальному полицейскому патрулированию”.²³ Результатом программы стала разработанная специально для Таджикистана модель для дальнейшего расширения программы коммунального полицейского

патрулирования на всю страну. В рамках реформы органов правопорядка Таджикистан переименовал “милицию” в “полицию” для изменения представлений об этом агентстве как о милитаризированной структуре и придачи ему имиджа службы, ориентированной на оказание услуг населению.²⁴

В высших эшелонах власти Таджикистана содействие, оказываемое Европой (и, возможно, другими донорами), воспринимают как совокупность помощи в укреплении инфраструктуры, поставок оборудования и технического переоснащения. Когда доноры заговаривают о необходимости обучения персонала профильных министерств и ведомств как основного элемента РСБ, интерес властей заметно снижается. В то же время, решение вопросов безопасности по-прежнему является прерогативой президента и его ближайшего окружения, что практически не оставляет пространства для парламентского надзора или участия гражданского общества.

Таджикская армия насчитывает 20 тысяч человек и включает несколько специализированных батальонов. Основу вооруженных сил составляют призывники. Лишь несколько подразделений, преданных президенту, функционируют по системе, напоминающей службу по контракту.²⁵ К службам безопасности Таджикистана относятся совет безопасности, министерство безопасности и агентство по контролю за распространением наркотиков. Документы, составляющие правовую основу работы этих структур, либо не менялись с 2002 года, либо подвергались ревизии, но их новые версии отсутствуют в открытом доступе.²⁶

Некоторые документы, касающиеся вопросов безопасности, находятся в широком доступе, но большая часть законодательной базы была принята в 1990-х и начале 2000-х годов. В октябре 2005 года Таджикистан последним из стран Центральной Азии принял постсоветскую военную доктрину. Эта задержка стала

21 Дж. Кучера, ‘U.S. Military Aid to Central Asia: Who Benefits?’, *Central Eurasia Project Occasional Paper Series 7*, сентябрь 2012 года, документ доступен здесь: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/us-military-aid-central-asia-who-benefits>; Дж. Гаврилис, ‘Central Asia’s Border Woes and the Impact of International Assistance’, *Central Eurasia Project Occasional Paper Series 6*, май 2012 года, документ доступен здесь: <http://www.soros.org/reports/central-asia-s-border-woes-impact-international-assistance>.

22 Гаврилис, там же.

23 Раздаточный материал Госдепартамента США и организации Emergence Group, посвященный Таджикистану.

24 Дополнительную информацию можно найти здесь: Э. Марат, “Полицейская реформа ОБСЕ в Кыргызстане и Таджикистане: прежние трудности и новые перспективы”, брифинг EUCAM No. 27, октябрь 2012 года, здесь документ доступен на русском языке: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/PB-27-OSCE-Police-Reform-KG-TJ-RU_01.pdf

25 Интервью с таджикским экспертом по вопросам безопасности, Душанбе, май 2012 года.

26 Текст закона можно найти здесь: http://www.adh-geneva.ch/RULAC/pdf_state/Law-on-Military-Intelligence-TJ.pdf.

следствием долгого процесса консолидации государственного контроля над вооруженными силами и создания правовых основ функционирования армии в постконфликтном Таджикистане. В 2010 году были внесены поправки в законы, передающие парламенту право и обязанность поддерживать оборонную способность страны. На деле ни парламент, ни общественность не могут влиять на процессы принятия решений, а доктрина носит скорее символический характер.

Для проведения реальной реформы Таджикистану предстоит пройти долгий путь. До настоящего времени вялые преобразования не были направлены на борьбу с коррупцией или оздоровление структур управления. Европейская (и американская) помощь Таджикистану в основном обусловлена соображениями безопасности, связанными с соседним Афганистаном (возможное распространение угроз), и внутренней стабильности в краткосрочной перспективе.

Это может повлечь дальнейшую консолидацию политического контроля президента над сектором безопасности в ущерб демократическому развитию и подорвать развитие страны.²⁷ В этой связи ограниченное содействие, оказываемое Таджикистану, должно быть поставлено в прямую зависимость от реформ, проводимых властями, и их успехов в борьбе с коррупцией.

2. Европейская поддержка реформ сектора безопасности

2.1. Европейский союз

Европейский союз начал оказывать поддержку реформам сектора безопасности в других странах относительно недавно. В стратегии безопасности ЕС, принятой в 2003 году, отмечалась возможность иностранного

содействия для продвижения РСБ.²⁸

В 2005-2006 годах Совет Евросоюза и Еврокомиссия приняли собственные документы, определяющие концепцию РСБ и возможные действия этих институтов.²⁹ В июне 2006 года совет ЕС принял решение объединить эти две концепции в рамочный документ, определяющий политику ЕС в области РСБ.³⁰ В его основу положено очень общее определение реформы сектора безопасности, используемое Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Оно подразумевает преобразования всех элементов и институтов в сфере безопасности и надзорных механизмов для приведения их в соответствие с принципами эффективного управления и демократии.³¹ Таким образом, для Брюсселя поддержка РСБ – это способ продвигать демократические процессы, укреплять защиту прав человека, эффективное управление и верховенство закона.

Для поддержки РСБ в различных странах Евросоюз разработал ряд инструментов. Среди них – гражданские и военные миссии в рамках Общей политики безопасности и обороны с целью поддержания стабильности в уязвимых странах и укрепление способности госструктур поддерживать законодательные и судебные реформы, инициируемые внутри стран с помощью финансовых инструментов Еврокомиссии.

У Евросоюза нет конкретных задач в области РСБ в Центральной Азии. «Стратегия нового партнерства» ЕС и Центральной Азии, принятая в

28 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy', Брюссель, 12 декабря 2003 года, документ доступен здесь: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

29 Имеются в виду следующие документы: 'EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform' Совета ЕС, Брюссель, 13 октября 2005 года, документ доступен здесь: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/EU_Concept_for_ESDP_support_to_Security_Sector_Reform.pdf, и коммюнике Еврокомиссии Совету ЕС и Европарламенту 'A Concept for European Community Support for Security Sector Reform', Brussels, 24 мая 2006 года, документ доступен здесь: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf.

30 Заключение Совета ЕС относительно политического обоснования реформы сектора безопасности, Люксембург, 12 июня 2006 года, документ доступен здесь: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Council_Conclusions_Policy_framework_for_SSR.pdf.

31 Реформа сектора безопасности и управление, рекомендации управления по сотрудничеству для развития, ОЭСР, 2005, документ доступен здесь: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

27 Для дополнительной информации о стоящей перед европейскими донорами дилемме в вопросах безопасности и развития можно обратиться к следующим источникам: Й. Боонстра и Н. Шаповалова, "Заниматься развитием, думая о безопасности? Взаимосвязь развития и безопасности в европейской политике в Таджикистане", *рабочий доклад EUCAM No. 12*, декабрь 2012 года, здесь документ доступен на русском языке: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ic-ticontent/EUCAM-WP-12-Tajikistan-RU.pdf.

2007 году, а также обзор стратегии, проведенный в 2012 году, указывают на важность вопросов безопасности в регионе, но ни один из этих документов не упоминает РСБ как приоритетное направление.³² Лишь в отчете Европарламента о внедрении стратегии Евросоюза в Центральной Азии говорится о необходимости оказывать поддержку РСБ в этом регионе.³³

Тем не менее, ряд европейских инициатив может иметь прямое отношение к РСБ. Во-первых, Еврокомиссия занимается финансированием ряда двусторонних и многосторонних инициатив. Согласно тематическому анализу содействия, оказанного Еврокомиссией реформам правовой системы и сектора безопасности в период с 2001 по 2009 годы, ЕС выделил пяти странам Центральной Азии на двусторонние проекты, связанные с РСБ, 9,8 миллиона долларов. 5,6 миллиона были направлены Кыргызстану, Казахстану и Таджикистану.³⁴ В целом, самые крупные суммы предназначались для проектов по управлению границами и реформ правового сектора.

Лишь незначительная часть средств предназначалась для поддержки механизмов надзора. Среди немногочисленных инициатив в этой области - внедренный в 2004 году проект по правам человека и работе омбудсмена в Казахстане, направленный на предотвращение нарушений прав человека государственными институтами безопасности, их документирование, а также противодействие. Одним из направлений помощи Еврокомиссии, в основе которой лежит региональная программа содействия Центральной Азии на 2007-2013 годы, является продвижение безопасности и регионального

сотрудничества, но эта сфера выходит за пределы бюджетов на поддержку РСБ, упомянутых выше. Содействие Еврокомиссии проводится в соответствии с приоритетами политической стратегии ЕС в Центральной Азии, принятой в 2007 году, но выделяемые средства ограничены. Из общего бюджета в 321 миллион евро, предусмотренного для региональных инициатив в Центральной Азии на период с 2007 по 2013 годы, лишь 10 миллионов рассчитаны на проекты по верховенству закона, управление границами, таможенные службы и борьбу с организованной преступностью в регионе.³⁵ За указанный период лишь Казахстан (10 миллионов евро) и Кыргызстан (14 миллионов евро) получили содействие Евросоюза для реформ сектора безопасности в более широком их понимании, включая преобразования в судебной системе.³⁶ В 2009 году Еврокомиссия предоставила грант в размере 2,5 миллиона евро на проект Управления ООН по наркотикам и преступности по проведению тюремной реформы в Кыргызстане,³⁷ а в 2011 году ею было инициировано исследование прозрачности и подотчетности кыргызского госаппарата для подготовки к проектам ЕС по поддержанию верховенства закона в этой стране.³⁸

Одной из крупнейших инициатив ЕС, имеющих непосредственное отношение к РСБ, является "Программа по управлению границами в Центральной Азии" (БОМКА), внедряемая Программой развития ООН. Ее бюджет на 2003-2014 годы составляет 33 миллиона евро. Основная цель - переход на модернизированные методы управления границами в Центральной Азии, улучшение регионального сотрудничества, стимуляция законной трансграничной торговли и транзита.³⁹ Акцент программы постепенно переносится с укрепления инфраструктуры на устойчивую передачу знаний путем обучения

32 См. The European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership, Совет Евросоюза, июнь 2007 года, документ доступен здесь: http://www.eeas.europa.eu/central-asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf; и Отчет о прогрессе внедрения стратегии ЕС для Центральной Азии: анализ и определение будущих направлений работы, документ доступен здесь: http://www.eeas.europa.eu/central-asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf.

33 Отчет о внедрении стратегии Евросоюза для Центральной Азии, Европарламент, 2011 год, документ доступен здесь: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0338+0+DOC+PDF+V0//EN>.

34 Эти цифры не включают бюджеты региональных программ, в первую очередь, средства, выделенные на содействие управлению границами. См.: Тематический анализ содействия Еврокомиссии реформам органов юстиции и сектора безопасности, *Final Report*, ноябрь 2011 года, документ доступен здесь: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2011/1295_vol4_en.pdf.

35 Еврокомиссия, Индикативная программа инструмента содействия развитию в Центральной Азии на 2011-2013 годы, документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/central-asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf.

36 Примечательно, что 15 миллионов евро были также выделены Узбекистану на проведение реформ судебных органов и местных органов власти.

37 Для дополнительной информации см.: Представительство Евросоюза в Кыргызстане, *Case Studies: Supporting Prison Reform in Kyrgyzstan*, документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/projects/case_studies/index_en.html.

38 Отчет, подводящий итоги исследования можно найти здесь: http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/documents/press_corner/news2012/background_note_on_transparency_and_accountability_december_9_2011_qa_en.pdf.

39 Данные на сайте программы БОМКА: <http://bomca.eu>.

пограничников, таможенников и будущего обучающего персонала. Иногда проводимые курсы включают правозащитное направление, но не затрагивают вопросы более широкого парламентского и судебного контроля над работой ведомств, отвечающих за охрану границ. Недавние попытки привлечь местное население к участию в дискуссиях, посвященных безопасности границ, - определенный шаг вперед на пути продвижения гражданского надзора в области управления границами.⁴⁰

Евросоюз уделяет особое внимание верховенству закона в Центральной Азии в основном вкупе с вопросами демократии и прав человека, в значительно меньшей степени – с точки зрения безопасности. Задача Инициативы Евросоюза по верховенству закона в Центральной Азии – поддержать страны-партнеры в проведении правовых и законодательных реформ, в том числе административного и уголовного кодекса, путем предоставления экспертизы, обучения и поддержки профессиональных сетей с участием независимых юристов и гражданского общества.⁴¹ К настоящему моменту инициатива практически не затрагивает правовые реформы в области сектора безопасности. Одна из причин кроется в том, что инициатива направлена на построение ответственности получателей помощи и предоставляет правительствам Центральной Азии право формировать повестку программы, поэтому вероятность того, что инициатива будет распространена на сектор безопасности, крайне мала. Тем не менее, недавно запущенная Платформа по верховенству закона может позволить включить в обсуждение со странами Центральной Азии отдельные элементы РСБ. Но Евросоюзу предстоит проявлять тактичность, если он попытается убедить правительства региона в необходимости такого подхода к вопросам безопасности.

Политика Евросоюза в сфере защиты прав человека – еще одна важная сфера, в которой практически отсутствует связь с РСБ. Евросоюз ежегодно проводит диалоги по правам человека, на которых обсуждаются специфические для

каждой из стран региона проблемы. На семинарах гражданского общества, посвященных развитию прав человека в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, уже поднимались темы тюремной и правовой реформ. Эти дискуссии могут быть расширены и включить вопросы надзора в Казахстане и Кыргызстане.⁴² Подобную работу возможно проводить и в Таджикистане при условии, что она будет поддержана диалогом на высшем уровне и спецпредставителем ЕС в Центральной Азии. Отправной точкой здесь может стать упор Таджикистана на сотрудничество в области безопасности с (европейскими) партнерами.

Помимо гражданских семинаров ЕС может продвигать участие НПО в надзоре за институтами безопасности с помощью проектов в рамках Европейского инструмента демократии и прав человека (EIDHR), Инструмента по поддержке неправительственных институтов и местных органов власти (NSA/LA) и Инструмента стабильности (IfS). Подобные программы уже действуют в Кыргызстане. В рамках Инструмента стабильности были выделены средства на гражданский мониторинг реагирования на кризис 2010 года на юге страны. В 2006-2008 и 2009-2011 годах Общественная ассоциация солдатских матерей внедрила два достаточно успешных проекта, профинансированных Инструментом демократии и прав человека, позволивших наладить сотрудничество с министерством обороны страны. Следующим шагом по передаче полученного опыта другим странам Центральной Азии должна стать поддержка схожих проектов по каналам EIDHR и NSA/LA, введение целей по поддержке РСБ в Центральной Азии в долгосрочные задачи IfS и создание межнациональных гражданских сетей между профильными НПО.

2.2. Страны-члены ЕС

В дополнение к работе Евросоюза поддержку Центральной Азии оказывают и страны-члены ЕС. Ни одна из них не разработала стратегию поддержки РСБ в регионе. Европейские

40 Для дополнительной информации см. Гаврилис, там же; и Боонстра и Шаповалова, там же, стр. 9-10.

41 См. также: интервью с К. Барре, юристом и главой проекта, Платформа “Верховенство закона в Центральной Азии”, *новостной бюллетень EUCAM Watch* 14, январь 2013 года, документ доступен здесь: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAM-Watch-14.pdf.

42 Надзорная роль организаций гражданского общества обсуждалась на семинаре гражданского общества в Кыргызстане в феврале 2012 года. См.: Семинар гражданского общества ЕС и Кыргызской Республики по правам человека “Роль НПО во внедрении верховенства закона и прав человека”, 8-9 февраля 2012 года, Бишкек, документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/documents/eu_kyrgyzstan/cs_seminar_report_en.pdf.

правительства делают упор на достижение более общих задач развития и управления, почти не оказывая прямого содействия РСБ, и участвуют лишь в многосторонних проектах в этой области.

Германия – наиболее активный донор в Центральной Азии. Немецкое общество международного сотрудничества (GIZ) проводит обширную работу в сфере верховенства закона. Данная работа не подразумевает РСБ, но в перспективе может внести лепту в укрепление правопорядка и заложить основу для улучшения судебного надзора. Немецкие фонды, такие как Фонд Фридриха Эберта и Фонд Конрада Аденауэра, поддерживают связь с политическими партиями и парламентами Центральной Азии и занимаются информированием общественности о правах человека, а также усилением парламентского контроля. Что касается вопросов безопасности и развития, Германия не внедряет программ в этой сфере. Исключение составляют проекты по охране границ и военное обучение в Германии военных из Центральной Азии.⁴³ Расширению участия Берлина в сфере РСБ в регионе способствовало развертывание немецкого военного присутствия в узбекском Термезе.

Несмотря на то, что Франция разработала собственный подход к РСБ⁴⁴, ее присутствие в Центральной Азии можно назвать скромным. Во время председательства Франции в ЕС Париж провел первый межрегиональный форум по безопасности в сентябре 2008 года. В аэропорту Душанбе дислоцированы около 200 французских солдат. В этой связи французское правительство профинансировало строительство нового терминала, организовало обучающие мероприятия и преподавание французского языка таджикским военным.⁴⁵ Но эта деятельность практически не имеет отношения к РСБ в Таджикистане и должна рассматриваться как элемент политики НАТО в Центральной Азии и поддержки сил международной коалиции в Афганистане.

Интересы Великобритании в Центральной Азии также напрямую связаны с ситуацией в Афганистане и британским участием в операциях НАТО. В 2012 году регион посетили министр

обороны страны и министр вооруженных сил с целью обеспечить маршруты вывода войск и оборудования из Афганистана в 2014 году и обсудить перспективы дальнейшего сотрудничества.⁴⁶ Пока это взаимодействие было ограниченным и сводилось к предоставлению экспертизы по объединенным миротворческим операциям ООН, преподаванию английского военным региона и курсам для персонала в Великобритании, а также при участии британской группы военных тренеров. В дополнение к этой работе, являющейся компонентом сотрудничества Центральной Азии и НАТО, ожидается, что Лондон продаст узбекской армии часть оборудования, использованного в Афганистане. Это стало частью договоренностей по созданию Северной сети поставок и представляется крайне противоречивым решением, если учитывать ситуацию с правами человека в Узбекистане.⁴⁷

В то же время Великобритания оказывает поддержку гражданскому обществу Центральной Азии в области оздоровления структур власти и прав человека. Департамент Великобритании по международному развитию (DfID) финансирует проекты судебных и тюремных реформ, в частности в сфере предотвращения пыток и отмены смертной казни. После кризиса 2010 года на юге Кыргызстана упор был сделан на повышение профессионализма кыргызских правоохранительных органов и пограничной службы при содействии ОБСЕ.⁴⁸

Австрия наиболее активно занимается вопросами управления границ и безопасности. В 2003 году была запущена Инициатива по безопасности границ в Центральной Азии (CABSI) как платформа для ведения диалога и информационного обмена между местными организациями и иностранными донорами. На начальном этапе CABSI способствовала запуску программы Евросоюза БОМКА и в настоящее время проводит мониторинг ее работы. Диалог осуществляется посредством ежегодных встреч, организуемых австрийским министерством внутренних дел в сотрудничестве с рядом

43 Боонстра и Шаповалова, там же, стр. 13-14.

44 Реформа сектора безопасности: французский подход, август 2008 года, документ доступен здесь: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/12-Ang-MAEE-RSS-final.pdf>.

45 Боонстра и Шаповалова, там же, стр. 14.

46 'Defence Ministers visit Central Asian countries', сообщение министерства обороны Великобритании, 28 февраля 2012 года, документ доступен здесь: <https://www.gov.uk/government/news/defence-ministers-visit-central-asian-countries>.

47 'Army to sell military hardware to authoritarian Uzbekistan in retreat deal', *The Times*, 8 февраля 2013 года.

48 См. список проектов в Кыргызстане в 2008-2011 годах, документ доступен на сайте посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане: <http://ukinkz.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-kg/projects-and-funding/>.

европейских стран.

В последние годы Финляндия начала увеличивать свое содействие Центральной Азии в рамках инициативы “Расширенная Европа”, одной из приоритетов которой выступает содействие безопасности. Финское правительство сосредоточено на поддержке проектов по верховенству закона (одним из примеров может служить программа “Равные перед законом: доступ к правосудию”),⁴⁹ противодействию наркоторговле путем оказания финансовой поддержки региональному информационному и координационному центру Центральной Азии (CARICC)⁵⁰ и управлении границами посредством финансирования Пограничного колледжа ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе.

О менее крупных проектах РСБ при поддержке стран ЕС известно немного. Среди немногочисленных проектов можно упомянуть “Старлинк Казахстан: Создание возможностей для демократического управления в секторе безопасности”, профинансированный Нидерландами в 2008-2009 годах, а также проведенная в 2011 году программа подготовки таджикских офицеров пограничных войск по управлению границами при поддержке британского правительства, внедрением которой занимался Голландский центр изучения европейской политики в области безопасности (CESS).⁵¹ Этот проект может быть отнесен к той же группе инициатив, что и работа ОБСЕ и программы БОМКА. “Старлинк” является компонентом сотрудничества с НАТО по продвижению демократических реформ правоохранительных и оборонных структур Казахстана. В этом отношении оба проекта отражают общую тенденцию: в силу того, что европейские страны одновременно являются членами ЕС, НАТО и ОБСЕ, они финансируют проекты и программы, в том числе подготовку полицейских и военного персонала, под эгидой этих организаций.

2.3. ОБСЕ

ОБСЕ первой начала внедрение программ в области РСБ в Центральной Азии в 1990-х годах. Организация особо отмечает необходимость комплексного подхода к безопасности, включающего три направления: военно-политическое, экономическое и охрану окружающей среды, а также гуманитарную безопасность. Этот подход служит рациональной основой для РСБ, но ОБСЕ редко напрямую оперирует данными понятиями. Кодекс этики организации обязывает страны-участницы организовать гражданский контроль над вооруженными силами, военной сферой, спецслужбами и правоохранительными органами. Но за редким исключением страны Центральной Азии игнорируют рекомендации ОБСЕ, касающиеся реформ сектора безопасности.⁵²

За последнее десятилетие ОБСЕ была поглощена построением регионального сотрудничества между авторитарными государствами для противодействия транснациональным угрозам: наркоторговле и торговле людьми и другим формам организованной преступности. Эта работа заслуживает особого упоминания, если учитывать относительно ограниченные ресурсы, выделяемые региону. Объемы финансирования программ в Центральной Азии, в частности в области РСБ, значительно ниже бюджетов проектов в Юго-Восточной Европе. В 2011 году общий бюджет для стран Центральной Азии (около 18 миллионов евро) был меньше, чем затраты ОБСЕ на Косово (22,6 миллиона евро), и почти в четыре раза меньше, чем расходы на Юго-Восточную Европу (61,4 миллиона евро).⁵³

ОБСЕ часто критикуют за недостаточное понимание местной специфики и неспособность привлечь лидеров стран региона к политическому диалогу.⁵⁴ С 2001 года большая часть усилий ОБСЕ в рамках РСБ в Центральной Азии была направлена на подготовку военных кадров с упором на антитеррористическую деятельность, а не на улучшение структур управления.⁵⁵ ОБСЕ

49 Равные перед законом: доступ к правосудию в Центральной Азии, резюме программы, документ доступен здесь: <http://equalbeforethelaw.org/program-summary>.

50 См.: ЦАРИКЦ, доноры проекта, документ доступен здесь: <http://www.caricc.org/index.php/en/unodc-project-on-establishment-of-caricc/donors-of-the-project>.

51 Информацию о проекте можно найти на сайте CESS: <http://www.cess.org>.

52 Для ознакомления с более подробным анализом полицейской реформы ОБСЕ см. Льюис, там же.

53 ‘OSCE Annual Report 2011’, 30 марта 2012 года.

54 В. Школьников, ‘Missing the big picture? Retrospective on OSCE strategic thinking on Central Asia’, *Helsinki Monitor* 20(4), ноябрь 2009 года.

55 Д. Льюис, ‘Security Sector Reform in authoritarian regimes: the OSCE experience of police assistance programming in Central Asia’, *Helsinki Monitor* 22(2), сентябрь 2011 года.

нередко обвиняют в чрезмерной готовности содействовать авторитарным режимам в укреплении их силовых ведомств, используемых властями для подавления политических оппонентов.

ОБСЕ также необходимо преодолевать нежелание чиновников профильных министерств участвовать в РСБ. Правящие круги в Центральной Азии принимали помощь организации в тех случаях, когда это было в их интересах, и игнорировали или подвергали критике ОБСЕ, если это играло на руку политическому режиму.⁵⁶ Казахстан, к примеру, раскритиковал позицию ОБСЕ по поводу столкновений в Жанаозене.⁵⁷ Но Астана так и не провела судебную реформу и ряд других изменений в соответствии с обязательствами, взятыми перед началом председательства в ОБСЕ в 2010 году. Кыргызстан и Таджикистан прибегали к помощи организации в тех случаях, когда органы правопорядка были не в состоянии сдерживать наркоторговлю, религиозный экстремизм и организованные преступные группировки, но так и не последовали рекомендациям улучшить ситуацию с правами человека и поддержать процесс демократизации.

За последние 20 лет ОБСЕ разработала внушительный ряд программ для каждой из стран. В Казахстане, где экономические ресурсы позволяют проводить РСБ без иностранной финансовой помощи, ОБСЕ делает упор на важность политической либерализации и уважение прав человека и увязывает свои инициативы в сфере РСБ с общими процессами укрепления госаппарата.

Незадолго до начала председательства в ОБСЕ в 2010 году Казахстан предпринял попытки модернизировать свою правовую систему для приведения ее в соответствие с международными стандартами. Более того, в 2009 году Казахстан принял «Национальный план действий в области прав человека» на 2009-2012 годы. По заявлению правительства, целью документа было укрепление верховенства закона для защиты прав

человека и внедрение стандартов ПРООН и ОБСЕ. В середине 2012 года Казахстан поставил перед собой цель провести реформу правоохранительных органов для их более эффективной работы в многонациональных сообществах. Инициатива отчасти стала следствием столкновений в Жанаозене и Шетпе в декабре 2011 года. Но до настоящего момента она носила декларативный характер и не стала масштабным проектом по преобразованию Министерства внутренних дел.

В Кыргызстане ОБСЕ удалось привлечь гражданское общество для участия в построении диалога с государственными институтами, зачастую испытывающими дефицит навыков и возможностей, которыми обладают местные НПО. ОБСЕ занимается вопросами охраны границ и их управления, верховенства закона, оздоровления властных структур, правовыми вопросами, защитой окружающей среды и региональным сотрудничеством. В рамках программ по обеспечению сохранности границ ОБСЕ содействовала кыргызскому правительству в разработке долгосрочных решений для подготовки таможенного персонала, защиты документации, противодействия терроризму, наркотрафику и торговле людьми. Программы по верховенству закона были, в частности, направлены на построение диалога между государством и гражданским обществом для развития уважения прав человека со стороны судебных властей и правоохранительных органов.

После этнических столкновений на юге Кыргызстана в июне 2010 года ОБСЕ развернула в регионе полицейскую миссию численностью 28 человек. Поначалу министерство внутренних дел приветствовало эту инициативу, но позже ряд представителей властей жаловались на то, что полицейские ОБСЕ недостаточно понимают местную специфику. Организация планировала отправить в Кыргызстан 52 офицера, но позже их численность и мандат были ограничены, а развертывание миссии не получило большой огласки.⁵⁸ Сейчас сотрудники подразделения занимаются консультированием кыргызских правоохранительных органов и не вступают в прямой контакт с населением.

⁵⁶ Для более подробного анализа корыстного подхода правящих элит к сотрудничеству в области международной безопасности можно см. А. Кулей, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia* (Нью-Йорк: Oxford University Press, 2012 год).

⁵⁷ Дж. Лиллис, 'Kazakhstan: Nazarbayev Bashes OSCE amid Domestic Tension', *Eurasianet.org*, 7 марта 2012.

⁵⁸ А. Остлунд и М. Мюллер, 'People's security – today's challenges of a new approach to policing: working experience of the Community Security Initiative (CSI) project in Kyrgyzstan 2011', *Helsinki Monitor* 23(1), март 2012 года.

В Таджикистане ОБСЕ большое внимание уделяет военно-политическому направлению. Приоритеты организации по установлению мира во время и после гражданской войны в 1992-1997 годах уступили место усилиям по противодействию наркоторговле. ОБСЕ стремится привлечь ряд доноров, в том числе Евросоюз, США и ПРООН, к взаимодействию с таджикскими пограничными структурами (пограничной, таможенной службами и т.д.) для создания единого координирующего механизма. Евросоюз занимается координированием работы доноров. В 2009 году был открыт Пограничный колледж ОБСЕ для подготовки командного состава из стран Центральной Азии. В 2007 году ОБСЕ начала интегрирование программ по пограничному контролю в Таджикистане и Афганистане.⁵⁹ В 2011 и 2012 годах организация совместно с проектом ЕС по управлению границами в Северном Афганистане провела серию тренингов для афганских и таджикских сотрудников пограничных служб, посвященных противодействию межнациональным угрозам безопасности.⁶⁰

Несмотря на определенный прогресс, ОБСЕ по-прежнему сталкивается с нежеланием центральноазиатских правительств и силовых ведомств проводить полномасштабные реформы сектора безопасности. Учитывая ограниченность ресурсов организации, в частности выделяемых на РСБ, перспективы представляются нерадостными. Существует вероятность привлечения стран-членов организации к инициированию и финансированию дополнительных проектов. Этой возможностью стоит воспользоваться при условии, что европейские и другие страны проявят желание выступить спонсорами, а власти Центральной Азии дадут свое согласие (чего может и не произойти). ОБСЕ, между тем, необходимо регулярно напоминать правительствам региона о том, что членство в организации накладывает

на них определенные обязательства, и подчеркивать необходимость комплексного подхода к безопасности, что несвойственно большинству других доноров в регионе.

2.4. НАТО

Подобно Евросоюзу, странам ЕС и ОБСЕ, НАТО направляет усилия в области РСБ на приведение механизмов управления сектором безопасности в соответствие с демократическими нормами и международными стандартами. Но в силу своей очевидной политизированности и сущности своей миссии НАТО сосредоточена на военном аспекте безопасности и (демократической) реформе оборонных ведомств, оставляя в стороне прочие компоненты РСБ. Североатлантический альянс сыграл заметную роль в демократизации оборонных структур стран, претендовавших на членство в блоке, и государствах с военным присутствием организации (в прошлом в Боснии и Герцеговине, в настоящее время в Косово и Афганистане).⁶¹ Поскольку у Центральной Азии нет перспектив на членство, а режимы не настроены на демократизацию сектора безопасности, НАТО практически не продвигает здесь комплексные реформы.

В 1990 годах начался политический диалог между Североатлантическим альянсом и Центральной Азией. После запуска военной миссии в Афганистане организация стала проявлять большой интерес к развитию сотрудничества. Поскольку блоку было необходимо оказывать поддержку силам международной коалиции, в частности войскам Германии, Франции и США, НАТО развернула военное присутствие в регионе. В недавнем прошлом была создана Северная сеть поставок, совокупность маршрутов из Афганистана в Центральную Азию. В связи с запланированным выводом иностранных войск из Афганистана в 2014 году НАТО предстоит активно использовать эту сеть для эвакуации

59 К. Самуэль, 'Fostering Relations with the Host Country: A Case Study of OSCE and Tajikistan', *Helsinki Monitor* 20(4), ноябрь 2009 года.

60 'OSCE ready to strengthen engagement with Afghanistan as part of international effort, says OSCE Secretary General at Bonn Conference', генеральный секретариат ОБСЕ, 5 декабря 2011 года, документ доступен здесь: <http://www.osce.org/sg/85784>; 'OSCE, UNDP train Afghan border police, customs officials on border management', представительство ОБСЕ в Таджикистане, 5 июня 2012 года, документ доступен здесь: <http://www.osce.org/tajikistan/91074>; и 'OSCE trains Tajik and Afghan border officials on detecting forged documents', представительство ОБСЕ в Таджикистане, 26 апреля 2012 года.

61 Й. Боонстра, 'NATO's Role in Democratic Reform', *FRIDE Working Paper* 38, май 2007 года, документ доступен здесь: <http://www.fride.org/publication/128/nato%27s-role-in-democratic-reform>.

войск и оборудования.⁶² Это обстоятельство повышает важность стран Центральной Азии, но ослабляет имеющиеся у НАТО рычаги давления. Усилия альянса в области РСБ в настоящее время включают политический диалог и практическое сотрудничество в рамках программы “Партнерство во имя мира”. Платформой для дискуссий служит Совет европейско-атлантического сотрудничества, форум с участием 50 стран-членов альянса и стран-партнеров. Еще одним медиатором выступает спецпредставитель генерального секретаря НАТО по Кавказу и Центральной Азии.

Изначально в основе программы „Партнерство во имя мира“ лежал региональный подход. Был создан единый центральноазиатский батальон, в состав которого в основном вошли военные подразделения из Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Его главной задачей являлось укрепить взаимодействие с войсками НАТО путем проведения совместных учений под командованием НАТО.⁶³ Но попытки углубить региональное сотрудничество не увенчались успехом, в начале 2000-х годов батальон был распущен. Это привело к смещению акцентов в политике НАТО с регионального подхода на двустороннее взаимодействие.⁶⁴

Казахстан наиболее активно сотрудничает с НАТО. Это единственная страна региона, внедряющая План индивидуального партнерства и участвующая в Плане партнерства по укреплению институтов, включающем реформу оборонного сектора. В сотрудничестве с альянсом Казахстан создал миротворческий батальон Казбат, который может участвовать в миссиях альянса и ООН, а также проводит ежегодные военные учения

“Степной орел”.⁶⁵

Кыргызстану и Таджикистану все еще предстоит достичь подобного уровня сотрудничества с блоком. Пока практическое взаимодействие с НАТО определяет Программа индивидуального партнерства, включающая миротворческую активность, противодействие терроризму, управление кризисами и безопасность на границах. В 2007 году Бишкек присоединился к процессу планирования и мониторинга программы “Партнерство во имя мира”, оказывающей содействие правительству по реформированию военно-командного блока и контролирующих служб для расширения возможностей кыргызских вооруженных сил по участию в операциях НАТО. Альянс организовал языковые курсы, тренинги по проведению поисковых и спасательных операций, безопасности границ и обучение, посвященное правам человека, а также переподготовку военного персонала.

Из-за гражданской войны в 1990-х годах Таджикистан последним из стран Центральной Азии начал сотрудничество с НАТО. Страна присоединилась к программе “Партнерство во имя мира” лишь в 2002 году. Другими вехами в сотрудничестве Душанбе и альянса можно считать соглашение о размещении на территории аэропорта таджикской столицы французских ВВС и договора об осуществлении через Таджикистан поставок для сил международной коалиции в Афганистане. В настоящее время в рамках двустороннего сотрудничества проводятся совместные учения и тренинги. Основу взаимодействия составляет Программа индивидуального партнерства, подлежащая ревизии каждые два года. Упор делается на антитеррористическую деятельность, охрану границ и обезвреживание мин.

К настоящему времени усилия НАТО в Центральной Азии не имели никакого влияния на реформирование оборонных структур этих стран. В центре внимания остаются задачи по развитию взаимодействия войск НАТО и государств региона, но даже в сфере

62 Г. Райзингер, ‘How to Get Out of Afghanistan: NATO’S Withdrawal through Central Asia’, *NDC Research Paper* 79, документ доступен здесь: http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=411; и А. Кулей, ‘Roadblocks on the New Silk Road: The Challenges of Externally Promoting Central Asian Economic Cooperation’, *новостной бюллетень EUCAM Watch* 11, февраль 2012 года, стр. 4-5, документ доступен здесь: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAMWatch-11.pdf.

63 В состав ЦентрАзБата также входили подразделения российской 201-й мотострелковой дивизии. Для дополнительной информации см.: Э. Марат, *The Military and the State in Central Asia: From Red Army to Independence* (Лондон-Нью-Йорк: Routledge, 2010), стр. 106-108.

64 М. Б. Олкотт, ‘NATO and Security in Central Asia’ в Хартор (ред), там же.

65 Казбат был развернут в Ираке с 2003 по 2008 года. Его миссия предусматривала разминирование. Для дополнительной информации см.: Р.Н. МакДермотт, ‘Kazakhstan’s Defense Policy: An Assessment of the Trends’, февраль 2009 года, документ доступен здесь: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/summary.cfm?q=904>.

военного сотрудничества организация играет незначительную роль. Она прикладывает усилия по реформированию отдельных воинских частей, а это не ведет к модернизации и демократизации оборонного сектора в целом. Ситуация вряд ли изменится в ближайшем будущем. Даже в Казахстане, наиболее активном партнере, НАТО сталкивается с трудностями. Подобно Таджикистану и Кыргызстану, Астана осторожно расширяет свое сотрудничество с альянсом, что обусловлено членством в ОДКБ, где лидирующую роль играет Россия, и в инициированной Китаем ШОС.⁶⁶

3. Возможности и трудности, стоящие перед Европой

Европа играет уникальную роль в содействии Центральной Азии. В то время как Соединенные Штаты сосредоточены на военных аспектах РСБ, Россия и в меньшей мере Китай занимаются военным сотрудничеством и взаимодействием в сфере безопасности, европейские доноры известны тем, что ставят гуманитарную безопасность выше угроз военного характера. Европе стоит и далее указывать на взаимосвязь между безопасностью и социально-культурными аспектами развития, в том числе демократией, эффективным управлением, верховенством закона и правами человека.

Тем не менее, возможности для применения комплексного подхода к концепции РСБ ограничены во всех трех странах. Местные режимы не примут реформы, которые могут нарушить баланс сил во власти. Очень “чувствительной”, например, является тема реформирования спецслужб. Но и в тех случаях, когда правительства региона готовы сотрудничать, внедрение реформ проходит в полсилы, поскольку власти предпочитают материальную выгоду структурным реформам.

С европейской стороны также существует ряд ограничений. Во-первых, Центральная Азия – не политический приоритет для Европы, поэтому маловероятно, что европейские страны

и организации с постоянно сокращающимися бюджетами будут готовы инвестировать значительные средства в РСБ в этом регионе. Здесь необходима политическая воля, равнозначная поддержке, оказываемой проектам пограничного контроля как имеющим прямое отношение к политическим задачам Европы в Афганистане. Во-вторых, существуют сомнения в эффективности РСБ в странах, не настроенных проводить реформы. Европейские доноры часто сообщают об успехах внедрения программ содействия с тем, чтобы сохранить источники финансирования, но эксперты на местах рисуют менее радостную картину: полицейская реформа не принесла особых результатов, а программы пограничного контроля не привели к снижению наркотрафика.⁶⁷ В-третьих, программы, в рамках которых параллельно структурным реформам оказывается техническая поддержка, могут принести обратный эффект, так как авторитарные режимы могут задействовать полученное оборудование против своих граждан.

Европейская помощь ограничена в объемах, плохо согласована и часто непоследовательна. Вызывает вопросы эффективность европейского участия в тех обстоятельствах, когда партнеры не настроены на партнерство, а проводимая работа не приносит результатов. Тем не менее, программы по повышению информированности об основах эффективного управления и правах человека могут принести определенные плоды. Необходимо, чтобы любая инициатива включала представителей сектора безопасности и членов правительства, равно как и активистов гражданского сообщества с тем, чтобы повысить легитимность и усилить поддержку среди населения. Выбор приоритетных направлений может вызвать определенные трудности, и европейским донорам необходимо внимательно оценивать прямое и не прямое влияние их проектов.

Одной из наименее политизированных сфер приложения РСБ может стать готовность к реагированию на катастрофы. За последние двадцать лет Евросоюз инвестировал крупные средства в Кыргызстан и, в особенности, в Таджикистан по каналам Гуманитарного управления Еврокомиссии. Помощь этого ведомства, предназначенная, в основном,

⁶⁶ См. также: ‘NATO and Central Asia’, *новостной бюллетень EUCAM Watch* 11, февраль 2012 года, документ доступен здесь: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Newsletters/EUCAMWatch-11.pdf; и R. МакДермотт, ‘Kazakhstan Downplays NATO’s Role in Central Asia’, *Eurasia Daily Monitor* 9 (183), 9 октября 2012 года, документ доступен здесь: [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&ttnews\[tt_news\]=39942](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&ttnews[tt_news]=39942).

⁶⁷ В интервью с представителями западных стран в Центральной Азии вырисовываются мрачные перспективы проведения реформ и достигнутых результатов. Это идет вразрез с содержанием официальных документов.

гуманитарным организациям, также может быть направлена на наращивание потенциала и стимулирование реформ в обеих странах.⁶⁸

То обстоятельство, что европейские страны одновременно являются членами ряда организаций: ЕС, НАТО и ОБСЕ, – в теории должно способствовать более скоординированным действиям между ними, но на практике этого часто не происходит. Наиболее развито взаимодействие в рамках программ БОМКА и CABSИ. Но и здесь уровень сотрудничества доноров сильно варьируется от страны к стране, а региональные встречи проходят лишь раз в год. Зачастую дискуссии о безопасности границ отделены от других сфер, таких как реформы в военной сфере, правоохранных органах и ведомствах юстиции. Подобная ситуация складывается и с Инициативой по верховенству закона ЕС, практически не затрагивающей вопросы реформирования пограничных служб. На первый взгляд может показаться, что усилия Европы по проведению РСБ взаимно дополняют друг друга, но при более глубоком анализе выясняется, что проекты не связаны между собой и не представляют единый комплексный подход.

До настоящего времени в центре внимания европейских доноров были три компонента РСБ: управление границами, полицейская реформа и гражданский надзор (включая законодательную базу, судебные власти и гражданское общество).

Управление границами

В свете готовящегося вывода войск НАТО из Афганистана США и европейские страны, возможно, увеличат содействие, оказываемое Центральной Азии по охране границ, в связи с потенциальными угрозами, исходящими от этой страны. Власти стран региона с особым нажимом говорят о возможных опасностях с тем, чтобы обеспечить себе дальнейшую иностранную помощь и внимание. Поскольку местные режимы с готовностью принимают техническое содействие, западные программы по управлению границами, такие как БОМКА, рискуют поступиться своими задачами в регионе – поддержкой гуманитарной безопасности и стимулированием трансграничного

сотрудничества в невоенной сфере. Вовлечение неправительственных организаций и местного населения может стать частью стратегии реагирования, учитывающей гражданские интересы и способствующей расширению невоенного контроля над вопросами управления границами. Успех интеграции этой стратегии в программу БОМКА будет напрямую зависеть от способности доноров более эффективно распределять помощь и оказывать влияние на страны-получательницы.

В свете смещения акцентов в сторону более активного участия гражданского общества методы управления текущими проектами и оценки их успешности также нуждаются в пересмотре. Эффективность программ, в основном нацеленных на техническое переоснащение, оценивается в краткосрочной перспективе и измеряется количественно – объемами предоставленного оборудования, числом проведенных конференций и количеством персонала, прошедшего обучение. Между тем, вопросы о том, насколько целесообразно было использовано предоставленное оборудование, каков уровень заинтересованности в сотрудничестве участников образовательного процесса и возможна ли в реальности передача необходимых навыков проходящему обучению персоналу, остаются открытыми. Задачи по построению трансграничного партнерства между неправительственными структурами и созданию функциональных надзорных механизмов потребуют разработки методов оценки, определяющих долгосрочное влияние проводимой работы на население.

Полицейская реформа

Попытки доноров поддержать полицейскую реформу в Центральной Азии не достигли значительных результатов. Опыт Кыргызстана и Таджикистана показывает, что местные режимы готовы принимать заграничную материальную помощь, но не намерены повышать прозрачность и подотчетность правоохранных органов. Одними образовательными семинарами и техническим переоснащением невозможно добиться структурных преобразований и изменений в манере работы полиции. ОБСЕ и Евросоюз должны сосредоточить усилия на создании новых институтов и стимулировании взаимодействия между обществом и органами правопорядка с тем, чтобы министерства внутренних дел, все еще работающие по

68 См. Б. де Кордье “Гуманитарная помощь Евросоюза и гражданская защита в Центральной Азии: прошлые и будущие кризисы”, брифинг EUCAM No. 29, январь 2013 года, документ доступен здесь: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EUCAM-PB-29-Humanitarian-aid-RU_01.pdf.

советской модели, стали более восприимчивы к нуждам населения. В идеале, полиция должна работать от имени народа, а не правящего режима и подчиняться закону, а не приказам сверху. Это долгий процесс, но он позволит избежать использования иностранной помощи для защиты режимов. Европейским донорам предстоит больше вовлекать гражданское общество в полицейские реформы и укреплять участие и информированность общественности.

Гражданский надзор

Необходимо побуждать законодательную ветвь власти играть лидирующую роль в продвижении взаимодействия гражданского общества и военных структур и поддерживать создание механизмов гражданского надзора в секторе безопасности. В каждой из стран складывается различная ситуация. В казахстанском парламенте в основном представлена президентская партия, но отдельные депутаты могут выражать несогласие с решениями правительства. Помимо комитета по международной политике и комитета о вопросах обороны и безопасности необходимо привлекать к обсуждению РСБ и другие парламентские комитеты. Депутаты должны по мере возможности участвовать в открытых дискуссиях относительно РСБ вместе с представителями НПО и СМИ. Парламентские ассамблеи НАТО и ОБСЕ, а также Европейский парламент могли бы включить эти вопросы в повестку межпарламентского диалога. Большие возможности открываются и благодаря уже налаженным контактам западных НПО, например немецких фондов, с гражданским обществом и политическими кругами в Центральной Азии.

В Кыргызстане, где в состав парламента входят пять политических партий, международные доноры должны сосредоточиться на взаимодействии с депутатами, осознающими важность парламентских дискуссий и запросов. Необходимо привлекать парламентариев из разных партий к участию в национальных и международных дискуссиях, касающихся механизмов парламентского надзора в секторе безопасности, и стимулировать их сотрудничество с НПО, СМИ и местными экспертами.

Таджикский парламент практически не имеет доступа к принятию решений в сфере безопасности. Здесь донорам необходимо прикладывать особые усилия для недопущения ужесточения законодательства о средствах

массовой информации, гражданском обществе и политической оппозиции и для повышения информированности и расширения дискуссий с отдельными депутатами и парламентскими работниками. Европейские НПО, институты и парламенты могут играть позитивную роль в поддержке местных законодательных органов путем повышения их компетентности и внедрения программ развития.

Если европейские доноры по-прежнему намерены оказывать поддержку РСБ в Центральной Азии, им необходимо расширять диалог на эту тему и включать ее в обсуждение в рамках диалогов по правам человека и Инициативы по верховенству закона. Это позволит улучшить понимание РСБ и избежать неверного толкования концепции. Диалоги на высшем уровне позволяют европейским правительствам поднимать тему РСБ с правящими режимами, между тем, семинары в рамках Платформы ЕС по верховенству закона могут освещать вопросы надзора за работой полиции и пенитенциарных заведений при участии представителей профильных ведомств. Это также позволит улучшить слаженность действий ЕС и других доноров, в том числе в сфере полицейской реформы, проводимой ОБСЕ, и сблизить дискуссии и практическую работу.

Поддержка РСБ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане должна чаще осуществляться через неправительственные организации. Европейские инструменты оказания помощи могут служить подходящими платформами для участия гражданского общества. Инструмент по поддержанию стабильности до настоящего момента применялся, в основном, для оказания поддержки госструктурам и лишь отчасти поддерживал неправительственный сектор в Кыргызстане. Этот инструмент можно задействовать для решения потенциальных конфликтов, связанных с недостаточным гражданским надзором за сектором безопасности в Центральной Азии. Обучение госслужащих в том случае, если эта деятельность будет продолжена, должно учитывать возможности тех, на кого оно направлено (двухнедельный интенсивный семинар со множеством тем для пограничного состава, от части с трудом умеющего читать, не принесет ожидаемых результатов). Одним из вариантов может стать подготовка обучающего персонала. Это поможет повысить эффективность семинаров. Одним словом, продвижение РСБ должно осуществляться при участии

правительства, силовых ведомств, парламента и гражданского общества. Необходимо вести разъяснительную работу о компонентах РСБ и путях проведения реформ.

Заклучение

Этнический конфликт на юге Кыргызстана в 2010 году, подавление народных выступлений в Западном Казахстане в декабре 2011 года и вооруженное противостояние в Таджикистане в 2012 году наглядно продемонстрировали хрупкость стабильности в Центральной Азии. Правительства агрессивно отреагировали на эти конфликты, что привело к десяткам погибших и раненых среди гражданского населения. Практически ни один сотрудник правоохранительных органов не предстал перед судом за нарушение закона, а руководящие лица не были призваны к ответу. Реакция властей усугубила отчуждение между государством и населением, в особенности в экономически менее развитых регионах Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Это стало следствием сохранившихся с советских времен методов функционирования силовых ведомств, ограждающих правящие режимы от вышедшей из-под контроля толпы. Несмотря на то, что Казахстан и Кыргызстан предприняли некоторые попытки провести РСБ, но и в этих странах изменения происходят медленно в отсутствие осязаемых результатов и политической воли.

Страны Центральной Азии мало заинтересованы в РСБ, если она не касается технической помощи. Они не настроены на реформы. Попытки ослабить контроль правящей элиты над силовыми ведомствами, основная задача которых - защищать режим, а не обеспечивать безопасность государства и уж тем более гуманитарную безопасность, порой рассматриваются как прямая угроза правительству. Это не оставляет пространства для проведения комплексной РСБ, само существование подобных программ стоит под вопросом. Даже если местные власти начнут проявлять интерес к реформам, неизвестно, насколько способны один или несколько европейских доноров привлечь достаточное количество средств и необходимое политическое влияние для оказания весомой поддержки РСБ в регионе, не являющемся приоритетом политики Евросоюза.

У европейских доноров нет стратегии и общего

представления о задачах, которые бы определяли их работу по внедрению РСБ в Центральной Азии. Это неудивительно, если учитывать ограниченность ресурсов. Исключение составляют лишь проекты по управлению границами. Сферы, которыми занимаются доноры: полицейская реформа, охрана границ, верховенство закона и поддержка гражданского общества, - не связаны между собой и проводятся в рамках разных проектов и программ. Поддержка РСБ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане непоследовательна и требует соблюдения баланса между возможностями доноров, учитывая ограниченность их ресурсов, и той помощью, которую готовы принять местные правительства, старающиеся избежать реформ силовых ведомств и установления эффективного демократического контроля. Координационная деятельность между донорами осуществляется лишь по отдельным аспектам РСБ без учета того, какое влияние содействие в одном секторе оказывает на другие сферы.

К настоящему моменту европейские (и другие доноры) не добились большого успеха. Несмотря на наличие программ укрепления пограничного контроля, уровень наркоторговли в Центральной Азии не пошел на спад. В большинстве стран полиция выступает репрессивным, меркантильным госорганом, не служащим интересам общества. Несмотря на изменения в законодательстве, его практическое применение происходит произвольно. Тем не менее, программы содействия, включающие помимо технической помощи образовательный аспект и укрепление сотрудничества, могут иметь определенный эффект в долгосрочной перспективе, в особенности при участии гражданского общества, как это происходит в настоящее время в Кыргызстане. Прямолинейные дискуссии между европейскими и центральноазиатскими лидерами также могут углубить понимание значимости РСБ и приблизить тот день, когда власти, возможно, с большим энтузиазмом отнесутся к идее полноценного внедрения РСБ при иностранном участии.

Европейским донорам необходимо обсудить, каких именно результатов они стремятся достичь в Центральной Азии. Одной из тем политических дебатов должно стать продвижение постепенных преобразований в сочетании с попытками избежать оказания

непреднамеренной поддержки репрессивным режимам. К участию в дискуссиях необходимо привлекать США, также занимающиеся поддержкой РСБ, но использующих иные средства. Это позволит разработать единый взгляд на реалистичность тех или иных задач. Европейским донорам необходимо учитывать аспекты РСБ при оказании содействия развитию и придерживаться конкретных, пусть и ограниченных задач, в сфере реформ сектора безопасности. В одних случаях сведение к общему знаменателю несовпадающих интересов доноров и стран-получателей может оказаться непродуктивным, но в других - это может способствовать построению доверия и способствовать небольшим позитивным изменениям.

РСБ не должна полагаться на краткосрочные интересы, например, озабоченность будущим Афганистана и выводом войск и оборудования через Центральную Азию. Европейцы должны открыто обсуждать свою обеспокоенность с центральноазиатскими партнерами и сосредоточиться на проектах, способных повлечь реальные улучшения.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор 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 общества 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](mailto: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.

Мнение авторов не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: eucam@gmail.com

