Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии

В будущее без барьеров:

Региональное сотрудничество в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

Доклад был подготовлен группой экспертов под руководством Регионального бюро ПРООН по странам Европы и СНГ в сотрудничестве с Азиатским банком развития и Всемирным банком при финансовой поддержке Целевого фонда ООН по обеспечению человеческой безопасности и Фонда содействия ООН.

Код продажи: R.05.III.B.23

ISBN: 92-95042-65-2

© Региональное бюро ПРООН по странам Европы и Содружества Независимых Государств, 2005

Все права защищены. Части данного издания не могут быть воспроизведены, сохранены в информационно-поисковой системе или переданы в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами (электронными, механическими, копировальными, записывающими и др.) без разрешения владельца авторских прав.

Печать: Renesans, s. r. o., Братислава, Словакия

Дизайн обложки и страниц: Calder s. r. o., Братислава, Словакия

Верстка и производство: Renesans, s. r. o., Братислава, Словакия

Перевод и редактирование: Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), Москва, Российская Федерация

Авторский коллектив

Руководитель проекта и руководитель авторского коллектива

Йоханнес Линн

Основная группа

Яцек Цукровски, *Координатор проекта и со-руководитель авторского коллектива*

Гюльден Туркоз-Косслетт, *Менеджер проекта*
Санжар Турсалиев, *Администратор проекта*

Авторы

Марта Блэкселл, Алех Черп, Катлин Коллинз,
Баходир Ганиев, Войтек Хубнер, Кевин Джоунс, Саймон Кенни,
Зейнеп Кудатгобилик, Ларс Моллер, Ричард Помфрет,
Анара Табышалиева, Шахрбану Таджбахш

Редактор

Гретчен Сидху

Основные авторы по страновым исследованиям

Меруерт Махмутова (Казахстан), Роман Могилевский (Кыргызстан),
Музафар Олимов (Таджикистан), Бахтиёр Ергашев (Узбекистан),
Наджия Бадыкова (Туркменистан)

Ответственные за опрос Всемирного банка

Аника Айрапетянц
Андрю Дж. Фелтон
Катлин Кюхнаст

Перевод и редактирование издания на русском языке

Ольга Мосина

Анализ и рекомендации, представленные в этом докладе, не обязательно отражают точку зрения Программы развития ООН, ее Исполнительного Совета или государств–членов ООН. Данный доклад—независимая публикация, выполненная по поручению ПРООН совместными усилиями группы выдающихся консультантов, советников и авторов под руководством основной группы ПРООН.

Границы, названия и обозначения на картах, представленных в докладе, не являются официально поддерживаемыми или принятыми Организацией Объединенных Наций.

Обращение к читателям

В государствах Центральной Азии — Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане — проживает почти 60 миллионов человек. Расположенные в центре обширного Евразийского континента, страны региона сегодня привлекают пристальное международное внимание в силу своего геополитического и экономического значения, природных и человеческих ресурсов, возможностей транзита для трансконтинентальной торговли и транспорта, и кроме того, в силу недостаточно стабильной политической ситуации.

Не имея выходов к морю, Центральная Азия в значительной мере зависит от ближайших соседей и международного сообщества в вопросах доступа к рынкам , безопасности в регионе и поддержки социально-экономического развития.

Народы Центральной Азии и их правительства успешно справляются с исключительно сложными проблемами, возникшими после распада Советского Союза. Однако многое необходимо сделать, чтобы снизить барьеры между странами региона, обеспечить более эффективное использование региональных ресурсов и добиться улучшения жизни народов Центральной Азии путем развития связей между их государствами, странами-соседями и остальным миром.

Цель данного доклада в том, чтобы содействовать странам региона, их соседям и международным партнерам в продвижении регионального сотрудничества и интеграции, как средства обеспечения устойчивого человеческого развития и человеческой безопасности для народов Центральной Азии.

Материалы, собранные в докладе, показывают, как отражается на населении Центральной Азии слабость регионального сотрудничества и интеграции, какие выгоды можно получить от сотрудничества, и что уже делается для развития сотрудничества с учетом приобретенного опыта. Где возможно, даются количественные оценки экономических потерь и выгод, а также числа затронутых людей.

Доклад свидетельствует о том, что развитие сотрудничества между центральноазиатскими республиками принесет им значительные экономические выгоды, поскольку позволит сократить торговые затраты, увеличить поток денежных переводов от трудовых-мигрантов, и более эффективно использовать водные и энергетические ресурсы. Из мирового опыта известно, что региональное сотрудничество особенно позитивно сказывается на бедных слоях населения, которые в итоге выигрывают больше других. В то же время именно они несут самое тяжкое бремя потерь из-за его отсутствия.

Доклад также показывает, насколько высокой может быть цена отказа от сотрудничества в области предотвращения эпидемий, борьбы со стихийными бедствиями и экологическими катастрофами, и насколько больше и богаче может стать экономика Центральной Азии через 10 лет в результате более тесного сотрудничества. Однако большей открытости границ или сокращения торговых затрат недостаточно. Многое будет также зависеть от делового климата и качества финансовых институтов в каждой из стран. Международный опыт свидетельствует о том, что для успешного продвижения реформ необходимы меры по борьбе с коррупцией, повышению эффективности работы государственной службы, а также большей прозрачности и подотчетности правительств.

Со времени распада Советского Союза появилось множество книг, докладов и публикаций о прошлых и настоящих проблемах и вызовах Центральной Азии. Среди них Доклад ПРООН о человеческом развитии в Центральной Азии за 1999 год «*Центральная Азия 2010: перспективы человеческого развития*».[1] Настоящий доклад о человеческом развитии, основываясь на предыдущем издании, использует всесторонний и комплексный подход к теме. В докладе связываются воедино результаты множества различных исследований, рекомендации по выработке политики и выводы из проектов технической помощи, которые до сих пор осуществлялись лишь в отдельных сферах (торговля и транспорт, водные и энергетические ресурсы, окружающая среда, здоровье, образование и т. д.), на различных уровнях (региональном, национальном, субнациональном, местном) и множеством различных субъектов (многосторонними организациями; двусторонними официальными донорами и партнерами; региональными, национальными и местными властями; международными и местными организациями гражданского общества).

Радует тот факт, что данная публикация является результатом нашего сотрудничества с двумя ключевыми организациями, работающими в Центральной Азии: Азиатским банком развития и Всемирным банком, непосредственно участвовавшими в ее подготовке.

Достижение согласия и выполнение решений в сфере регионального сотрудничества

и интеграции произойдет не сразу. Учитывая множество барьеров, уходящих корнями в историю, структурную и политическую слабость государств региона, а также мировой опыт, свидетельствующий о медленном продвижении подобных процессов, реалистично предположить, что развитие регионального сотрудничества и интеграции займет годы, и даже десятилетия. Однако мы надеемся, что факты, свидетельства, выводы и рекомендации, представленные в докладе, будут способствовать развитию регионального сотрудничества и — в итоге — интеграции государств Центральной Азии; и тем самым внесут свой вклад в повышение открытости региона и превращение его в мирный, процветающий и стабильный центр все более интегрированного евразийского экономического пространства.

Кемал Дервиш
Администратор, ПРООН

[1] ПРООН, *Центральная Азия 2010: Перспективы человеческого развития*. Региональное бюро по Европе и СНГ. Сентябрь 1999. В доклад вошли материалы, представленные участниками Конференции по человеческому развитию в Центральной Азии, организованной ПРООН в 1999 г. Эта конференция не была непосредственно посвящена вопросам регионального сотрудничества и интеграции.

Предисловие

Немного стран в мире находятся в такой же зависимости друг от друга, как пять государств Центральной Азии, не имеющих выхода к морю. Бывшие советские республики – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – более удалены от морских портов, чем любая другая страна мира. Для государств региона, особенно небольших, наземные транспортные пути – жизненно важные экономические коммуникации. Водные и энергетические ресурсы – еще одно связующее звено для центральноазиатских республик. При этом страны, находящиеся в верхнем течении рек, имеют одни из крупнейших в мире запасов пресной воды, а страны в нижнем течении располагают значительными ресурсами ископаемого топлива. И если последние зависят от своих «верхних» соседей в производстве хлопка, требующего интенсивного орошения земель, то страны выше по течению в той же степени зависят от своих «нижних» соседей в энергетике.

Ферганская долина может служить хорошим примером необходимости развития сотрудничества в регионе. Тем, кто путешествует по этому плодородному и густонаселенному региону, видно, насколько часто анклавы одной страны врезаются в территорию другой – это результат прихотливо рассекающих регион границ. Недавние события в Кыргызстане и Узбекистане продемонстрировали оборотную сторону такого тесного переплетения: нестабильность в одной стране может легко распространиться на другую. Возможно, в Центральной Азии более чем в любом другом регионе мира для поддержания стабильности необходимо тесное сотрудничество как на правительственном, так и на местном уровне.

Среди наиболее значительных выгод от сотрудничества для каждой страны – те, что могут быть получены в результате согласования торгового и таможенного регулирования, открытости границ и развития совместной деятельности в выработке энергии и использовании природных ресурсов. Центральная Азия может стать привлекательным объектом для прямых иностранных инвестиций, если соседние страны будут относиться друг к другу как к торговым партнерам, улучшат транспортные связи, снимут официальные и неофициальные тарифные барьеры и направят свой институциональный и политический потенциал на создание взаимовыгодных ситуаций на благо своих граждан.

Также очевидно, что способность страны к полноценному сотрудничеству с соседями зависит от характера структур и органов внутри страны, нормативно-правового режима и культуры управления. Государству с развитыми рыночными институтами гораздо легче присоединиться к процессам региональной экономической интеграции. Страна с более открытой, плюралистической и демократической средой может установить более прочные трансграничные связи, нежели государство с закрытой и авторитарной политической средой и структурами.

После распада Советского Союза Центральная Азия столкнулась с огромными испытаниями. В целом регион сделал огромный шаг на пути к открытости миру, созданию рыночных структур, а также более демократическому политическому процессу с активным участием общественности. Однако, принимая во внимание относительно низкие показатели экономического и человеческого развития в Центральной Азии, перед странами региона все еще стоят очень серьезные вызовы. Как и в других регионах, эти вызовы хотя и являются специфическими в силу исторических особенностей Центральной Азии, они угрожают человеческой безопасности и стабильности как в самом регионе, так и за его пределами. ПРООН была одной из первых международных организаций, открывших свое представительство в Центральной Азии 12 лет назад, и с тех пор в своем подходе к вопросам развития региона старается сочетать терпимость, восприимчивость и понимание особенностей культур и социальной динамики пяти стран региона.

Данный доклад отражает усилия ПРООН по развитию сотрудничества в Центральной Азии. Подготовленный по заказу ПРООН, он содержит независимый анализ выгод региональной интеграции и результаты исследования того, как региональное сотрудничество может способствовать человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности в Центральной Азии.

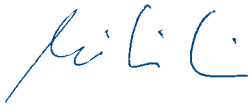
В докладе содержатся количественные оценки (где возможно) социально-экономических последствий регионального сотрудничества и интеграции для народов Центральной Азии. В нем учитываются препятствия и ограничения на этом пути даже в тех случаях, когда выгоды от сотрудничества и потери в результате его отсутствия совершенно очевидны.

Доклад, в процессе написания которого проводились многочисленные консультации в пяти странах, основывается на аналитических материалах, знаниях и опыте, накопленных центральноазиатскими организациями и экспертами. Отдельные специалисты и целые организации по всей Центральной Азии участвовали в разработке окончательной структуры докумен-

та, подготовке страновых исследований, написании текстов и редактировании материалов.

Цель доклада – внести свой вклад в установление повестки дня по вопросам развития Центральной Азии по четырем направлениям. Первое – дать информацию ответственным лицам региона и поддержать диалог всех заинтересованных сторон по преимуществам регионального сотрудничества и интеграции, способствующим человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности. Второе – способствовать дискуссии о роли региональных структур, а также содействовать их укреплению. Третье – создать для международного сообщества общую платформу продвижения и поддержки регионального сотрудничества и интеграции. Четвертое – и, возможно, самое важное – хотелось бы надеяться, что исследования и рекомендации, представленные в докладе, вызовут широкое обсуждение и соответствующие действия со стороны центральноазиатских государственных учреждений и неправительственных организаций, частного сектора, региональных организаций и международного сообщества.

Хотелось бы выразить благодарность руководителю авторского коллектива Йоханнесу Линну за превосходное руководство процессом работы над докладом и профессионализм в формировании направлений для обсуждения. Хотелось бы также поблагодарить Основную группу ПРООН за преданность делу, упорный труд и помощь в выпуске доклада. Несомненно, следует выразить особую благодарность Консультативной группе за ценные идеи и советы. Большой вклад внесли в подготовку доклада многие наши коллеги из стран Центральной Азии. Благодарим Целевой фонд ООН для обеспечения человеческий безопасности и Фонд содействия ООН за любезную финансовую поддержку и консультации при подготовке доклада. Наконец, хотелось бы выразить большую благодарность Азиатскому банку развития и Всемирному банку за воодушевляющее сотрудничество в течение всего процесса работы над докладом.



Кальман Мижей
Помощник Администратора и Директор регионального бюро ПРООН в Европе и странах СНГ

Выражение признательности

Подготовка доклада стала возможной только благодаря щедрой поддержке и ценному вкладу множества людей и организаций.

Авторы хотели бы выразить благодарность агентствам Организации Объединенных Наций, которые любезно предоставили материалы страновых исследований, статистические данные, а также комментарии по докладу. Это, в частности, Управление ООН по наркотикам и преступности, Департамент ООН по политическим вопросам, Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, Европейская экономическая комиссия ООН и Международная организация по миграции. Авторы выражают особую благодарность Азиатскому банку развития и Всемирному банку, чьи сотрудники и специалисты подготовили Главы 3 и 4, соответственно. Многие другие международные и двусторонние организации внесли свои предложения, комментарии и рекомендации, в частности, Министерство международного развития Великобритании, Агентство США по международному развитию, Федеральное министерство Германии по экономическому сотрудничеству и развитию, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Фонд Ага Хана.

Авторы хотели бы поблагодарить Целевой фонд ООН для обеспечения человеческий безопасности и Фонд содействия ООН за финансирование проекта.

Участники проекта

Авторы также хотели бы поблагодарить группы исследователей из государств Центральной Азии за участие в подготовке страновых исследований. Их материалы – неоценимая справочная и исследовательская информация по взглядам стран на перспективы регионального сотрудничества.

Казахстанская группа: Центр анализа общественных проблем, Меруерт Махмутова (руководитель группы), Аристан Есентугелов, Юрий Шокаманов, Фахра Усманова, Оразгази Ерекеев, Бахыт Есекина, Толганай Умбеталиева, Сауле Каликова, Айтжан Ахметова, Юрий Булуктаев, Гульнар Нокина, Сабит Жусупов, Светлана Шакирова, Ирина Черник и Рустам Бурнашиев.

Кыргызстанская группа: Центр социально-экономических исследований, Роман Могилевский (руководитель группы), Азиз Атаманов, Леонид Бондарец, Роберт Брудзинский, Рафкат Хасанов, Сергей Куклин, Лариса Куклина, Евгений Ли, Ирина Лукашова, Ирина Макенбаева, Сергей Слепченко, Дмитрий Соболин и Канат Тилекеев.

Таджикистанская группа: Научно-исследовательский центр «ШАРК», Музаффар Олимов (руководитель группы), Саодат Олимова, Собир Курбонов, Григорий Петров, Зебо Каххорова и Фируз Катаев.

Узбекистанская группа: Центр экономических исследований, Бахтияр Ергашев (руководитель группы), Владимир Парамонов, Алексей Строков, Сардобек Хошназаров, Акмал Абдуразаков, Абдуджалил Абдуджабборов, Хасан Нишонбоев, Рафик Сайфулин, Валентирна Чупик, Шухрат Рамазонов, Шухрат Хашимов, Илдус Камилов, Александр Савельев, Екатерина Ройка.

Консультативная группа

Огромный вклад в виде консультаций и рекомендаций внесли в подготовку доклада центральноазиатские консультативные группы. **Таджикистанская консультативная группа**: Умед Бабаханов, генеральный директор информационного агентства «Азия-Плюс»; Ходжимухаммад Умаров, доктор экономических наук, Институт экономики; Сайдали Сидиков, журналист, главный редактор газеты «Вечерний Душанбе.» **Казахстанская консультативная группа**: Досим Сатпаев, директор группы оценки рисков; Юрий Шокаманов, первый заместитель председателя Агентства Казахстана по статистике. **Кыргызстанская консультативная группа**: Мира Джангарачева, ведущий специалист, ПРООН, Кыргызстан; Эмиль Уметалиев, председатель Конгресса бизнес-ассоциаций; Марат Султанов, член парламента. **Узбекистанская консультативная группа**: Дурбек Ахмедов, проректор Ташкентского государственного экономического университета; Алишер Файзуллаев, доктор философии (Ph.D.), Центр политических исследований, бывший посол Узбекистана в Бельгии; Марфуа Тохтаходжаева, председатель и основатель Ташкентского женского ресурсного центра.

Авторы также выражают благодарность за ценные рекомендации и вклад **Международной консультативной группе**, в которую вошли: Фиона Хилл, старший сотрудник Института Брукингс; Кейзу Такеми, член Палаты Советников Японии; Станислав Жуков, Институт мировой экономики и международных отношений, Москва; профессор Ксиаойанг Донг, Китайская академия социальных наук.

Консультации

Множество коллег, с которыми мы консультировались в процессе подготовки доклада, внесли исключительно полезные комментарии и предложения. Группа по подготовке доклада почерпнула много важной информации из насыщенных дискуссий и консультаций во время визита во все пять стран Центральной Азии на начальной стадии подготовки доклада в 2004 г., а также на встречах заинтересованных сторон в Астане, Бишкеке и Душанбе.

Группа по подготовке доклада также благодарна сотрудникам страновых отделений ПРООН в Центральной Азии за комментарии по материалам проекта, особенно постоянным представителям ПРООН: Фикрету Аккуре, Уильяму Патону, Халеду Филби, Юрико Шоджи, Ежи Скуратовичу; заместителям постоянных представителей: Ликке Андерсону, Игорю Боску, Гордону Джонсону, Сезин Синаноглу и Ленке Тучековой. Группа также хотела бы выразить признательность и благодарность координаторам ПРООН в странах Центральной Азии: Наргис Азизовой, Бакходуру Ешонову, Шинаре Имангалиевой, Леониду Комароверу, Виктору Паерели и Жанаре Сагимбаевой.

Рецензенты ПРООН

Группа рецензентов из сотрудников ПРООН вносила ценные предложения и редактировала доклад в процессе подготовки.

Группа по подготовке доклада выражает благодарность Доно Абдуразаковой, Нато Алхазишвили, Саре Берд-Шарпс, Дафине Герчевой, Наталье Гордиенко, Андрею Иванову, Инкару Кадыржанову, Инге Каул, Мие Сеппо, Тиму Скотту, Юргу Штауденманну, Луизе Винтон, Джине Волински и Глендалу Райту.

Производство и менеджмент

Группа по подготовке доклада благодарит Братиславский региональный центр за исключительно важную помощь в общем руководстве проектом, в частности: Веронику Крайчирикову, ассистента проекта; Ярослава Клинга, научного сотрудника; Сандру Пралонг и Денизу Папайову (дизайн обложки и презентация издания); Татьяну А. Захарченко и Веронику Завацку (техническое редактирование); Андрея Погребняка, Эрдала Есина и Агнес Кочан (финансовый менеджмент).

Группа по подготовке доклада выражает благодарность Группе по Центральной Азии Регионального бюро ПРООН в Европе и странах СНГ: Таре Брэй, Кристине Карлсон, Ирине Максимовой и Киоко Постилл за ценную помощь в выпуске и продвижении доклада. Значительную работу по продвижению и распространению доклада, а также координации его презентаций проделали Ана Каттер и Дэвид Кирби.

Редактирование

Группа по подготовке доклада выражает признательность главному редактору доклада Гретхен Сидху за большую работу над проектом, а также Петеру Сереньи за ценные предложения по редактированию окончательного варианта текста.

Группа выражает особую благодарность Кальману Мижею, Бену Слэю и Марте Рудас за неоценимые советы и профессиональное руководство.

Йоханнес Линн
Руководитель проекта и руководитель авторского коллектива

Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии

Краткое содержание **1**

Вызовы регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии 2
Региональное сотрудничество в области торговли и инвестиций 4
Региональное сотрудничество в области водных ресурсов, энергетики и защиты окружающей среды 6
Региональный подход к борьбе со стихийными бедствиями, наркоманией, преступностью и терроризмом 9
Региональное сотрудничество в области социального развития 12
Политические и институциональные барьеры на пути регионального сотрудничества 14
Региональное сотрудничество в Центральной Азии в международном контексте 17
Краткие выводы о полученных данных и возможных последствиях 20

Глава 1
Введение **23**

Центральная Азия – центральный регион Евразии 24
Трудности и перспективы регионального сорудничества и интеграции 26
Определение границ региона 26
Выбор подхода 27
Выбор ключевых направлений 30
Региональные вызовы и возможности в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности 33
Человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности 33
«Декларация тысячелетия» и Цели развития тысячелетия 34
Человеческое развитие, обеспечение человеческой безопасности и региональное сотрудничество 35
Политические и институциональные направления регионального сотрудничества и интеграции 36
Структура доклада 37

Глава 2
Вызовы и задачи Центральной Азии в региональном контексте **39**

Краткая история региона до 1990 г. 40
Последствия распада Советского Союза 42
Тенденции в области человеческого развития с 1990 г. 46
Неоднородный регион 46
Показатели человеческого развития 46
Демография и уровень жизни 47
Экономические тенденции 50
Вызовы интеграции 53

Глава 3
Региональное сотрудничество в целях развития торговли и увеличения притока инвестиций **57**

Роль торговли и инвестиций для стран, не имеющих выхода к морю 58
Структура торговли и торговый потенциал Центральной Азии 59
Структура торговли в последние годы 59
Потенциальная торговля 61
Человеческий аспект торговли: челночная торговля 61
Торговая политика, региональные торговые соглашения и вступление во Всемирную торговую организацию 62
Торговая политика и торговые барьеры 62
Региональные торговые соглашения 65
Вступление в ВТО и сотрудничество в многосторонних рамках 67
Транспорт, пограничная и таможенная службы и транзитные барьеры 70
Транспортная инфраструктура 70
Транспортные услуги 72
Управление пограничной и таможенной службами 73
Транзитные системы 74
Денежные и временные затраты на транспорт 75

Региональные подходы к совершенствованию транспорта и управления пограничной службой 77
Совершенствование делового климата, финансового сектора и увеличение уровня инвестиций внутри страны 78
Деловой и инвестиционный климат 79
Доступ к финансированию 80
ПИИ и развитие малых и средних предприятий 82
Региональный подход к улучшению делового климата, развитию финансирования и инвестиций 85
Оценка потенциальных выгод от улучшения регионального сотрудничества в области торговли и инвестиций 85
Конкретные примеры 86
Анализ трансграничной ценовой разницы на основе модели частичного равновесия 87
Анализ сокращения торговых затрат в Казахстане и Кыргызстане на основе модели рассчитываемого общего равновесия 88
Выводы и рекомендации 90
Выводы 90
Рекомендации 93

Глава 4
Жизненно важные природные ресурсы Центральной Азии: вода, энергоносители и окружающая среда 95

История и современное положение 96
Водное хозяйство Центральной Азии 98
Взаимозависимость региональных водохозяйственных систем 98
Трансграничная водная инфраструктура как региональное общественнон благо 99
Водно-энергетический комплекс 100
Водно-энергетические связи с соседними странами 104
Региональные подходы к решению национальных вопросов водного хозяйства 105
Решение энергетических вопросов в Центральной Азии 106
Энергетические ресурсы и взаимозависимости в регионе 106
Нефть и газ 107
Электроэнергия 109
Ограничения и риски в управлении региональным энергетическим рынком 111
Экологические проблемы и перспективы 112
Основные экологические проблемы 112
Экологические «горячие точки» 116
Интституциональное развитие и внешняя помощь региональному развитию водных, энергетических и экологических ресурсов 119
Роль региональных структур и внешней помощи в управлении водными и энергоресурсами 119
Институциональные задачи управления экологией 120
Выводы и рекомендации 123
Выводы 123
Рекомендации 125

Глава 5
Сотрудничество в целях противодействия региональным опасностям: стихийным бедствиям, наркоторговле, преступности и терроризму 129

Защита от региональных угроз: настоятельная необходимость сотрудничества 130
Предотвращение стихийных бедствий – приоритет для регионального сотрудничества 130
Потенциальные человеческие и экономические потери 130
Усиление рисков стихийных бедствий в результате деятельности человека 133
Развитие способностей реагирования на уровне национальных и региональных структур 135
Наркоторговля – региональная угроза для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности 137
Аспекты быстрорастущего оборота наркотиков 137
Причины региональных проблем, связанных с наркоторговлей 138
Экономические и человеческие потери и последствия для регионального сотрудничества 140
Решение проблемы незаконного оборота наркотиков 142

Терроризм и трансграничная преступность: новые явления ... 145
Тенденции и действующие лица ... 145
Сложные причинные переплетения ... 146
Возможности для регионального сотрудничества в борьбе против терроризма и трансграничной преступности ... 150
Выводы и рекомендации ... 153
Выводы ... 153
Рекомендации ... 157

Глава 6
Вызовы социального развития ... 159

Внешняя миграция ... 160
Миграционные потоки ... 160
Экономические и социальные «выталкивающие» и «притягивающие» факторы ... 161
Издержки и выгоды для стран и местных сообществ ... 162
Барьеры на пути трудовой миграции ... 163
Миграционная политика для обеспечения «границ с человеческим лицом» ... 163
Задачи региональной системы здравоохранения ... 164
Угроза распространения инфекционных заболеваний ... 166
Региональный подход к охране здоровья ... 169
Образование, знания и коммуникации ... 171
Кризис системы образования ... 171
Знания, исследования и обмен информацией ... 176
Региональный подход к формированию современного общества, основанного на знаниях и информации ... 180
Гендерные отношения: региональные вызовы и сотрудничество ... 181
Проблемы неравенства ... 181
Региональные гендерные инициативы ... 184
Выводы и рекомендации ... 186
Выводы ... 186
Рекомендации ... 187

Глава 7
Политические, институциональные препятствия и возможности их преодоления ... 189

Обзор политических тенденций ... 190
Источники политических и институциональных препятствий ... 190
От советской интеграции к независимости и формированию национального сознания ... 190
Вопросы безопасности – политическая проблема и возможность развития сотрудничества ... 193
Успехи в укреплении региональной стабильности в постсоветский период ... 194
Политические силы и интересы: политэкономия регионального сотрудничества ... 195
Роль президентской власти ... 195
Появление мощных групп влияния ... 197
Появление политических / экономических групп влияния в переходный период ... 199
Роль эффективного управления и государственных структур ... 201
Политические преобразования и управление ... 202
Экономические преобразования, коррупция и управление ... 205
Последствия неэффективного управления и деятельности групп влияния ... 208
Выводы и рекомендации ... 209
Выводы ... 209
Рекомендации ... 211

Глава 8
Региональное и международное сотрудничество с соседними странами и другими партнерами ... 213

Положение Центральной Азии в широком международном контексте ... 214
Отношения Центральной Азии с ближайшими соседями ... 215
Россия ... 216
Китай ... 218
Афганистан ... 220
Иран ... 221
Другие региональные игроки: Турция, Индия и Пакистан ... 222
Партнерство стран Центральной Азии с крупными промышленно развитыми странами ... 224

Укрепление экономической конкурентоспособности 225
Улучшение рационального использования природных ресурсов 226
Предотвращение региональных угроз 226
Помощь в социальном развитии 227
Усовершенствование управления 227
Поддержка регионального сотрудничества 227
Вклад многосторонних доноров в человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности 228
Повышение экономической конкурентоспособности 228
Совершенствование рационального использования природных ресурсов 229
Многосторонняя помощь в других областях 230
Поддержка регионального сотрудничества — ЦАРЭС 231
Выводы и рекомендации 231
Выводы 231
Рекомендации 234

Глава 9
Общие выводы и рекомендации 235

Полученные результаты и выводы 236
Рекомендации 239

Примечания 245

Литература 261

Приложения 273

Приложение 1 Страновые показатели 273
Приложение 2 Некоторые региональные организации, инициативы и программы в Центральной Азии 278

Вставки

Вставка 1.1 Может ли Центральная Азия последовать примеру европейской интеграции?
Вставка 1.2 Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы
Вставка 1.3 Региональные общественные блага и Цели развития тысячелетия

Вставка 2.1 Великий шелковый путь
Вставка 2.2 Бухара: центр древней культуры, искусств и человеческого развития
Вставка 2.3 Проведение границ и вероятность возникновения конфликтов
Вставка 2.4 Закрытие Бишкекского завода по производству сенных прессов
Вставка 2.5 Локальные приграничные конфликты
Вставка 2.6 Неоправданные ожидания в Кыргызстане
Вставка 2.7 Оценка человеческого развития в Центральной Азии: проблемы статистики
Вставка 2.8 Катастрофический рост бедности в Таджикистане
Вставка 2.9 Как люди в Центральной Азии относятся к своей жизни: результаты исследования

Вставка 3.1 Интервью с челночными торговцами в Узбекистане
Вставка 3.2 Узбекский взгляд на региональные организации в Центральной Азии
Вставка 3.3 Потенциальное региональное сотрудничество в рамках ВТО: пример хлопка
Вставка 3.4 Узбекское предложение по созданию общего рынка в Центральной Азии
Вставка 3.5 На таджикско-узбекской границе
Вставка 3.6 Участие стран Центральной Азии в осуществлении крупных международных проектов в области транспортной инфраструктуры
Вставка 3.7 Воздушный транспорт в Центральной Азии
Вставка 3.8 Границам в Центральной Азии необходимо более «человеческое лицо»
Вставка 3.9 Программы по управлению границами и борьбе с наркотиками
Вставка 3.10 Как иностранные инвесторы воспринимают деловой климат в Кыргызстане
Вставка 3.11 Донорская помощь региональным инициативам по микрофинансированию
Вставка 3.12 Инвестиционное соглашение Юго-Восточной Европы
Вставка 3.13 Взгляд Казахстана на перспективы регионального сотрудничества

Вставка 4.1 Влияние недостатка водных, земельных и энергоресурсов на местном уровне

Вставка 4.2 Предотвращение региональных катастроф на аварийных плотинах – на примере озера Сарез
Вставка 4.3 Межправительственные разногласия по вопросу о насосном каскаде Карши подвергают риску миллионы людей
Вставка 4.4 Взаимосвязь водо- и энергоснабжения в бассейне Амударьи
Вставка 4.5 Туркменистан: проблемы и варианты экспорта газа
Вставка 4.6 Гидроэнергетический потенциал Таджикистана
Вставка 4.7 Чингиз Айтматов об экологической угрозе в Центральной Азии
Вставка 4.8 Загрязнение окружающей среды Таджикским алюминиевым заводом
Вставка 4.9 Катастрофа Аральского моря
Вставка 4.10 Озеро Золотого Столетия: назревает новая экологическая катастрофа?
Вставка 4.11 Центральноазиатский региональный экологический центр
Вставка 4.12 Международная помощь в борьбе с истощением почвы

Вставка 5.1 На озере Сарез местное население принимает участие в деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям
Вставка 5.2 Хронология основных проявлений политического насилия в Центральной Азии с 1999 г.
Вставка 5.3 Общественное восприятие безопасности и конфликтов в Центральной Азии
Вставка 5.4 Источник радикальных исламских движений в Таджикистане

Вставка 6.1 Истории молодых таджикских мигрантов
Вставка 6.2 Организация поездки для мигрантов из Таджикистана в Россию
Вставка 6.3 Борьба с ВИЧ в Казахстане
Вставка 6.4 Региональный проект ОЦАС по борьбе с ВИЧ/СПИДом при поддержке нескольких доноров
Вставка 6.5 Риск потери русского языка как общеупотребительного
Вставка 6.6 Таджикские девочки бросают школу
Вставка 6.7 Цели развития тысячелетия: как они могут стать региональными стандартами для гендерной политики?

Вставка 7.1 Предотвращение этнических и ресурсных конфликтов: превентивная программа развития
Вставка 7.2 Взгляд из Кыргызстана на политическую экономику сотрудничества

Вставка 8.1 Выгоды от региональной интеграции Центральной Азии для соседей и партнеры: взгляд со стороны Узбекистана
Вставка 8.2 Российские компании инвестируют в энергетический комплекс Центральной Азии
Вставка 8.3 Экономическое сотрудничество Китая с Казахстаном
Вставка 8.4 Сообщение «China Daily» о визите узбекского президента в Пекин 25 мая 2005 г.
Вставка 8.5 Сотрудничество Афганистана и Центральной Азии: план действий ПРООН
Вставка 8.6 Экономическое сотрудничество Ирана со странами Центральной Азии
Вставка 8.7 Сотрудничество Индии с центральноазиатскими странами
Вставка 8.8 «Зона озабоченности» и Сеть развития Ага Хана

Рисунки

Рисунок 1.1 Центральная Азия: центр Евразии
Рисунок 1.2 Группы регионов, рассматриваемые в докладе
Рисунок 1.3 Направленность политики по основным региональным вопросам
Рисунок 1.4 Связь между вопросами региональной политики, «Декларацией тысячелетия», Целями развития тысячелетия (ЦРТ), человеческим развитием и обеспечением человеческой безопасности

Рисунок 2.1 Карта Ферганской долины
Рисунок 2.2 Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
Рисунок 2.3 Рост ВВП (ежегодный в %)
Рисунок 2.4 Некоторые региональные организации, членами которых являются страны Центральной Азии
Рисунок 2.5 Отношение населения Центральной Азии к региональным партнерам

Рисунок 3.1 Эффект «тарелки со спагетти» региональных и двухсторонних торговых соглашений с участием стран Центральной Азии (Август, 2005)

Рисунок 3.2 Общественное мнение о воздействии границ в Центральной Азии
Рисунок 3.3 Транспортные издержки и время, затрачиваемое на перемещение грузов по автодорогам между странами Центральной Азии (Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном) и между Центральной Азией и другими странами (первый квартал 2005 г.)
Рисунок 3.4 Транспортные издержки и время, затрачиваемое на перемещение грузов по железной дороге между Центральной Азией (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) и другими странами (первый квартал 2005 г.)
Рисунок 3.5 Отношение банковских депозитов к ВВП в некоторых странах (в %)
Рисунок 3.6 Чистые ежегодные прямые иностранные инвестиции в странах Центральной Азии (млн. долл. США)
Рисунок 3.7 Оценка воздействия на реальные доходы домохозяйств комбинированного 50-процентного сокращения тарифов и торговой наценки в Кыргызстане (процентные изменения по сравнению с базовым сценарием в 2015 г.)

Рисунок 4.1 Управление водными ресурсами в Центральной Азии
Рисунок 4.2 Основные водохранилища и гидроэлектростанции бассейна реки Сырдарья
Рисунок 4.3 Добыча природного газа (млрд. куб. м)
Рисунок 4.4 Нефть Казахстана: производство, потребление и экспорт, 1992 – 2015 гг. (тыс. барр./сут.)
Рисунок 4.5 Развитие электроэнергетики и стратегия торговли в Центральной Азии
Рисунок 4.6 Использование водных и земельных ресурсов в бассейне Аральского моря, 1960 – 2000 гг.
Рисунок 4.7 Радиоактивные, химические и биологические опасности в Центральной Азии

Рисунок 5.1 Потенциальный экономический ущерб от стихийных бедствий в некоторых странах СНГ
Рисунок 5.2 Сейсмически опасные зоны в Центральной Азии
Рисунок 5.3 Мировое производство опиума, 1990 – 2003 гг. (метрические тонны)
Рисунок 5.4 Основные нелегальные маршруты наркоторговли через Центральную Азию

Рисунок 6.1 Государственные расходы на здравоохранение, в % от ВВП, 1996 и 2001 гг.
Рисунок 6.2 Расходы на здравоохранение на душу населения, 2002 г. (ППС в долл. США)
Рисунок 6.3 Сокращение ожидаемой продолжительности жизни при рождении (полные годы, в период с 1990 по 2003 гг.)
Рисунок 6.4 Младенческая смертность и детская смертность до пяти лет, 2002 г.
Рисунок 6.5 Частота заболеваний туберкулезом, 1990 и 2003 гг. (количество заболеваний на 100 тыс. человек)
Рисунок 6.6 Доля поступивших в средние учебные заведения (общая доля, в % в возрастной группе 15–18 лет)
Рисунок 6.7 Доля поступивших в средние профессионально-технические заведения в Центральной Азии (общая доля, в % в возрастной группе 15 – 18 лет)
Рисунок 6.8 Доля поступивших в высшие учебные заведения в Центральной Азии, 1991 и 2001 гг. (общая доля, % в возрастной группе 19 – 24 лет)
Рисунок 6.9 Научные сотрудники, 2003 г. (на миллион жителей)
Рисунок 6.10 Наземные телефонные линии и абоненты сотовой связи на 1 000 жителей, 2003 г.
Рисунок 6.11 Пользователи Интернета на 1 000 человек, 2003 г.
Рисунок 6.12 Количество ежедневных газет (2000 г.) и радиоприемников (2003 г.) на 1 000 человек
Рисунок 6.13 Уровень женской экономической активности, в % от мужской, 2003 г.
Рисунок 6.14 Соотношение женского и мужского дохода в некоторых странах, 2003 г.

Таблицы

Таблица 2.1 Финансовые перечисления в республики Центральной Азии
Таблица 2.2 Региональные показатели (2003 г.)
Таблица 2.3 Индекс человеческого развития в странах Центральной Азии и России
Таблица 2.4 Миграция населения
Таблица 2.5 Бедность и неравенство в странах Центральной Азии (2003 г.)
Таблица 2.6 Выборочные макроэкономические индикаторы (2003 г.)
Таблица 2.7 Прогресс в области рыночных реформ

Таблица 3.1 Совокупный экспорт и импорт товароов (1996 – 2004 гг.) (если иначе не указано – млн. долл. США)
Таблица 3.2 Доля товарооборота с бывшим Советским Союзом (1988 – 2004 гг.) (%)
Таблица 3.3 Матрица торговли в Центральной Азии (2003) (млн. долл. США)
Таблица 3.4 Тарифы в некоторых странах Центральной Азии (август 2005 г.)
Таблица 3.5 Вступление в ВТО
Таблица 3.6 Транспортные сети в странах Центральной Азии (2004 г.) (1 000 км)
Таблица 3.7 Комерческое законодательство в Центральной Азии: сложность исполнения контрактов
Таблица 3.8 Прямые иностранные инвестиции на душу населения на конец 2003 г. (в долл. США)
Таблица 3.9 Выборочные данные по малым и средним предприятиям
Таблица 3.10 Цены на муку и чай в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане (долл. США)
Таблица 3.11 Оценка воздействия 50-процентного сокращения тарифов и торговой наценки на отдельные макроэкономические показатели в Казахстане и Кыргызстане в 2015 г. (% изменений по сравнению с базовым сценарием)
Таблица 3.12 Ориентировочные затраты в отсутствие сотрудничества и выгоды от сотрудничества

Таблица 4.1 Оценка общих потерь сельского хозяйства по вине неграмотного управления ирригационными системами (млн. долл. в год)
Таблица 4.2 Первичные источники энергии
Таблица 4.3 Избытки электроэнергии, доступные для торговли (гВт/ч)
Таблица 4.4 Рейтинги стран Центральной Азии по индексу ИЭУ
Таблица 4.5 Ориентировочные издержки при отсутствии сотрудничества и выгоды от его наличия

Таблица 5.1 Средние показатели ущерба от крупных стихийных бедствий*
Таблица 5.2 Последствия стихийных бедствий в Казахстане, 1995 – 2003 гг.
Таблица 5.3 Типология преступных и экстремистских политических группировок, действующих в Центральной Азии
Таблица 5.4 Краткий обзор примерных издержек в результате стихийных бедствий и антропогенных угроз в Центральной Азии

Таблица 6.1 Изменение численности населения и уровень миграции в Центральной Азии, 1898 – 2002 гг. (начало года, тыс. чел.)
Таблица 6.2 Оценки уровня заболеваемости ВИЧ, конец 2003 г.
Таблица 6.3 Доступ к телевещанию, 2003 г.
Таблица 6.4 Последствия социальных проблем

Таблица 7.1 Показатели эффективности управления и стабильности в Центральной Азии, 2002 г.
Таблица 7.2 Показатели политических преобразований и демократизации
Таблица 7.3 Индексы экономических преобразований
Таблица 7.4 Показатели восприятия коррупции в Центральной Азии

Таблица 8.1 Внешняя помощь странам Центральной Азии

Таблица 9.1 Количественные оценки человеческого развития и вызовов человеческой безопасности в регионе
Таблица 9.2 Возможные сценарии развития сотрудничества и интеграции

Список аббревиатур

БНСР	Бухарская Национальная Советская Республика
БОМКА (BOMCA)	Программа Европейского Союза по содействию управлению границами
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунного дефицита
ВНД	Валовой национальный доход
ВОЗ	Всемирная Организация Здоровья
ВТО	Всемирная Торговая Организация
ГВт/ч	Гига ватт в час
ГУУАМ	Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдова
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития
ЕС	Европейский Союз
ЕС-15	Европейский Союз 15 (Страны-члены ЕС до расширения членства в 2004 г.)
ЕС-8	Европейский Союз 8 (новые члены ЕС исключая Кипр и Мальту)
ЕЭК ООН	Европейской экономической комиссией ООН
ЕЭП	Единое Экономическое Пространство
ЕЭС/ЕАЭС/ЕврАзЭС	Евразийское Экономическое Сообщество
ИЧР	Индекс человеческого развития
ИЭУ	Индекс Экологической Устойчивости
КАДАП (CADAP)	Программа по предотвращению наркотиков в Центральной Азии
МВФ	Международный Валютный Фонд
МДП	Конвенция о международной перевозке грузов
МОМ	Международная Организация по Миграции
МТНЭ	Миллионы тонн нефтяного эквивалента
НАТО	Организация североатлантического договора
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация договора о коллективной безопасности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОЦАС	Организация Центральноазиатского Сотрудничества
ОЭС	Организация Экономического Сотрудничества
ОЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ППС	Паритет покупательной способности
ПРООН	Программа Развития Организации Объединенных Наций
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
СНГ	Содружество Независимых Государств
СМИ	Средсва массовой информации
СПЕКА (SPECA)	Специальная программа ООН для стран Центральной Азии

ССР	Советская Социалистическая Республика
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТАДАЗ	Таджикский алюминиевый завод
ТАССР	Туркестанская Автономная Советская Социалистическая Республика
ТРАКЕКА (TRACECA)	Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия
УВКБООН	Управление Высшего Комиссара по вопросам беженцев ООН
ХНСР	Хорезмская Национальная Советская Республика
ЦАОР	Центральноазиатский общий рынок
ЦАРЕС	Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества
ЦАЭС	Центральноазиатский экономический союз
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ШОС	Шанхайская Организация Сотрудничества
ЮНЕП (UNEP)	Экологическая Программа ООН
ЮНЕСКО (UNESCO)	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ (UNICEF)	Детский фонд ООН
ЮНИФЕМ (UNIFEM)	Женский фонд развития Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД (UNCTAD)	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНЭЙДС (UNAIDS)	Совместной программы ООН по ВИЧ/СПИДу
ЮСАИД (USAID)	Агентства США по международному развитию
BEEPS	Опрос по деловому климату и деятельности предприятий
CEDAW	Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
DFID	Департамент по международному развитию Великобритании
DOTS	Краткий курс лечения под непосредственным наблюдением
IRIN	Интегрированная региональная информационная сеть
SARS	Эпидемия атипичной пневмонии
UNECE	Экономическая Комиссия ООН для Европы
UNESCAP	Комиссия ООН по экономическим и социальным вопросам по странам азиатского и тихоокеанского регионов
UNODC	Управление ООН по наркотикам и преступности

Краткое содержание

Развитие сотрудничества между странами Центральной Азии может принести большие выгоды населению региона. Выгоды от сокращения торговых издержек, увеличения объема денежных переводов от мигрантов и более эффективного использования водных и энергетических ресурсов могут в течение 10 лет обеспечить благополучие и двойной прирост экономики региона. Цена отсутствия сотрудничества также может быть высока: большие потери от распространения заболеваний, упущенные экономические возможности, стихийные бедствия и ущерб окружающей среде, а также конфликты и нестабильность. И потери, и выгоды в первую очередь отразятся на беднейших слоях населения региона.

Сотрудничество в Центральной Азии может снизить барьеры, созданные новыми границами, и создаст благоприятные условия для контактов людей через границы в целях ведения торговли и осуществления инвестиций; взаимосвязанной инфраструктуры; совместного пользования водными и энергетическими ресурсами; общей защиты окружающей среды и здоровья; свободного распространения идей и знаний; а также защиты от стихийных бедствий.

Центральная Азия обладает сегодня реальными возможностями для сотрудничества. Ее соседи – одни из самых динамично развивающихся экономик. У населения региона много общего в истории, культуре и языке. Новым государствам региона удалось избежать конфликтов; им открываются новые пути для торговли, доступа к мировым рынкам и знаниям. Созданы региональные организации, и они набирают силу. Страны-соседи региона и международное сообщество выражают растущую заинтересованность в стабильности и процветании Центральной Азии.

Перед странами Центральной Азии стоят также большие вызовы. Региону мешают отсутствие выхода к морю, уязвимость инфраструктуры, высокий уровень бедности во многих районах, слабость государственных институтов и политические барьеры на пути сотрудничества. В двух странах процесс рыночных реформ еще должен начаться, а эффективное сотрудничество со странами-соседями пока остается уклончивым обещанием.

Центральная Азия в течение столетий лежала на пересечении важнейших путей между Европой и Восточной Азией и между Северной и Южной Азией

Вызовы регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии

Центральная Азия в течение столетий лежала на пересечении важнейших путей между Европой и Восточной Азией и между Северной и Южной Азией. Длительное время регион являлся также религиозным, научным и культурным центром исламского мира. Однако начиная с XVI в. Центральная Азия стала терять свое значение и со временем превратилась в бедную, не имеющую выходов к морям окраину сначала царской России, а затем Советского Союза. В течение 70 лет советского правления центральноазиатские республики, практически отрезанные от остального мира, установили прочные экономические связи с другими регионами СССР. Уровень жизни населения повысился в результате значительных инвестиций в физическую инфраструктуру и человеческий капитал.

В результате распада Советского Союза в 1991 г. в Центральной Азии образовались пять новых государств – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – с общим населением в 57 млн. человек. Регион оказался разрезан новыми извилистыми границами, которые возвели барьеры на пути торговых и межличностных связей и подорвали интегрированные, но уязвимые водные и энергетические системы. Разрыв цепочек снабжения промышленности и сельского хозяйства, эмиграция большой части квалифицированного русского населения, прекращение субсидирования из Москвы и ликвидация центрального административного аппарата Советского Союза привели к глубочайшему экономическому кризису, который в Таджикистане был усугублен годами гражданской войны. Это в свою очередь привело к серьезному упадку в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, и резкому росту бедности населения.

Однако распад Советского Союза привел также к открытию границ и возобновлению контактов с соседями по азиатскому региону – Китаем, Ираном и, совсем недавно, с Афганистаном. Это позволяет рассчитывать на восстановление проходивших через Центральную Азию исторических торговых путей, по которым на мировые рынки из региона пойдут богатые энергетические ресурсы, а также на укрепление связей между регионом и остальным миром. Чтобы использовать эти возможности в полной мере, странам необходимо сотрудничать на пути к их общему будущему.

Народы всех государств Центральной Азии испытывают трудности и неудобства от разделяющих их границ, ставших трудно-преодо-лимыми после провозглашения независимости

Сегодня центральноазиатские республики значительно различаются по размеру, запасам природных ресурсов, человеческому развитию, политической ориентации и готовности сотрудничать друг с другом и другими странами. Тем не менее у них много общих проблем, основанных частично на общей истории в составе СССР; а частично – на значительной зависимости друг от друга в области торговли, водных и энергетических систем и экологии. Кроме того, в регионе присутствует общее понимание существующих реалий, внутренних и внешних угроз национальной безопасности и обеспечения человеческой безопасности.

Во многих важных областях народы Центральной Азии и их правительства заметно преуспели в преодолении самых серьезных проблем, с которыми они столкнулись после распада Советского Союза. Им удалось создать национальное самосознание и построить государственные структуры почти с нуля. Несмотря на потенциальные возможности напряженности из-за недостаточных общих ресурсов, государствам региона удалось избежать серьезных вооруженных конфликтов как между собой, так и с соседними государствами. Некоторые страны значительно продвинулись в создании новых рыночных структур и выходе на мировые рынки. Все страны прочно стоят на пути экономического возрождения после глубокого экономического спада в первые годы после провозглашения независимости. Были созданы региональные организации, которые могут стать основой для будущего развития регионального сотрудничества и интеграции. Если в конце 1990-х были причины для серьезной обеспокоенности в отношении долгосрочного будущего региона, то сегодня есть обоснованная надежда, что страны Центральной Азии могут стать процветающими, и быстро продвинуться по пути человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности для своих народов.

В то же время, недавние опросы и исследования показывают, что народы всех государств Центральной Азии испытывают трудности и неудобства от разделяющих их границ, ставших труднопреодолимыми после провозглашения независимости. Границы мешают родственным и дружеским связям, особенно в приграничных населенных пунктах. Они препятствуют торговле и инвестициям не только для крупного бизнеса, но и – особенно – для малого бизнеса, включая «челночных» торговцев. Границы отделяют крестьян от традиционно возделываемых

земель и водных источников, создают условия для преследований и вымогательства со стороны пограничников и таможенников, вне зависимости от целей пересечения границ – бизнес, семейные причины или миграция в поисках лучшего заработка. Недобросовестное, несправедливое и коррумпированное управление охраной границ приводит к излишним затратам и снижает возможности роста и процветания государств. Границы стали ярким символом провала новых государств в обеспечении человеческих и гуманитарных потребностей своих граждан.

Поскольку границы между государствами Центральной Азии и их соседями останутся надолго, страны региона, их соседи и международные партнеры стоят перед необходимостью создания «границ с человеческим лицом», то есть границ, которые облегчают передвижение людей и товаров, а не тормозят его отнимающим время и непредсказуемым бюрократизмом, а также высокими официальными сборами. Люди не должны чувствовать себя притесняемыми или оскорбляемыми поборами и коррупцией на границах.

Создание «границ с человеческим лицом» – важный шаг на пути к региональному сотрудничеству, но облегчение торговли только одна из многих составляющих установления более тесных связей между странами. Многое также было написано о необходимости регионального сотрудничества в области водных и энергетических ресурсов. Региональные политики недавно заявили о намерении сотрудничать в противостоянии региональным угрозам, связанным с насилием, наркоторговлей и терроризмом. Сотрудничество также должно осуществляться в области окружающей среды, миграции, здравоохранения, образования и подготовленности к стихийным бедствиям.

В этом докладе мы всесторонне рассматриваем проблемы сотрудничества, поскольку полагаем, что во всех этих областях существуют серьезные потребности и возможности сломать барьеры и получить выгоды от более тесных региональных связей. Должны быть установлены приоритетные направления деятельности, но политические и другие препятствия могут в любое время помешать продвижению в некоторых областях. Развитие сотрудничества в определенных сферах не только принесет выгоду, но также будет способствовать росту взаимного доверия, которое в будущем поможет преодолеть препятствия на пути сотрудничества в других областях.

В конечном итоге, в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности страны Центральной Азии должны прийти к целям, сформулированным в подписанных ими «Декларации тысячелетия» и Целях развития тысячелетия. Региональное сотрудничество и интеграция республик Центральной Азии как друг с другом, так и с остальным миром – важный инструмент для достижения указанных целей. Это требует сотрудничества всех стран региона, но не менее важна в этом вопросе и поддержка со стороны соседних государств и международного сообщества доноров.

Страны региона, их соседи и международные партнеры стоят перед необходимостью создания «границ с человеческим лицом»

Страны Центральной Азии, их соседи и международные партнеры уже вступили на путь сотрудничества посредством создания международных организаций. Этот процесс начался сразу после провозглашения независимости бывшими советскими республиками в 1992 г. и создания Содружества Независимых Государств (СНГ), в которое входят все бывшие советские республики за исключением прибалтийских. Вслед за СНГ было создано Евразийское экономическое сообщество (и различные его предшественники), членами которого наряду с Беларусью и Россией стали Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Среди других региональных инициатив – Организация Центральноазиатского сотрудничества – ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан), Шанхайская организация сотрудничества – ШОС (Китай, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан) и другие. Некоторые организации имели специальное назначение (такое как координация использования водных ресурсов в регионе) или стали базой для создания значительно более крупных региональных структур, таких как Организация экономического сотрудничества – ОЭС (Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Таджикистан, Турция, Туркмения и Узбекистан). Центральноазиатские страны и Китай, совместно с различными учреждениями, под руководством Азиатского банка развития создали Организацию Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Большинство международных доноров к настоящему моменту уже разработали стратегии поддержки регионального сотрудничества.

Однако многое еще необходимо сделать для снижения пограничных барьеров, оптимального использования региональных ресурсов и укрепления связей государств Центральной Азии друг с другом, соседними странами и остальным миром, которое окажет благотворное воздействие на народы региона. Далее кратко представлены некоторые наиболее важные из рассматриваемых вопросов и основные рекомендации национальным властям, региональным организациям и международному со-

Центральноазиатским республикам необходимо стимулировать торговлю и интеграцию в глобальную экономику, если они хотят добиться успеха в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

обществу, включающему как соседние страны, так и двусторонних и многосторонних партнеров.

Региональное сотрудничество в области торговли и инвестиций

Как и другим странам, так и центральноазиатским республикам необходимо стимулировать торговлю и интеграцию в глобальную экономику, если они хотят стать конкурентоспособными на международном рынке и добиться успеха в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. В настоящее время торговле внутри региона, с соседними странами и остальным миром препятствует множество факторов: сложная и неясная торговая политика, высокие издержки из-за проволочек на границе, визовый режим, мздоимство, обход официальных путей пересечения границ и прохождения таможни, плохие транспортные и транзитные условия, а также множество помех бизнесу, торговле и транзиту внутри стран.

Необходимы улучшения также в сфере делового и инвестиционного климата и в финансовом секторе

Проблемы подогреваются несколькими факторами. Региональные и двусторонние торговые соглашения, в которых участвуют центральноазиатские страны, часто дублируются, они чересчур сложны и по большей части неэффективны. Эти соглашения фактически не способствуют развитию торговли, а тормозят ее, поскольку запутывают таможенных работников и создают почву для коррупции. Частично из-за отсутствия регионального сотрудничества развитие транспортных связей Центральной Азии с остальным миром, и особенно со странами, не входящими в СНГ, остается на низком уровне. Ограниченные финансовые ресурсы затрачиваются на строительство автомобильных и железных дорог в обход границ, чего можно было бы избежать при свободном транзите из страны в страну. Существующие авто- и железнодорожные магистрали находятся в плачевном состоянии из-за недостатка финансирования технического обслуживания и слабого институционального потенциала. Международные соглашения о транзите выполняются не в полной мере, а национальные системы транзита не интегрированы друг с другом. Региональное и международное воздушное сообщение развито слабо. И наконец, «челночные торговцы» (многие из которых – женщины) сталкиваются с многочисленными ограничениями и препятствиями как на самих границах, так и внутри страны, несмотря на то, что их деятельность способствует созданию рабочих мест и снижению цен, особенно для бедных слоев населения.

Создание Центральноазиатского общего рынка может стать целью в долгосрочной перспективе, однако его правила должны соответствовать правилам Всемирной торговой организации

Снижение многочисленных барьеров и содействие торговле помогут странам Центральной Азия расширить торговлю, ускорить экономический рост, создать рабочие места, снизить уровень бедности, и улучшить качество управления за счет сокращения масштабов коррупции. Сокращение торговых издержек на 50% повысит, по некоторым оценкам, ВВП Казахстана на 20% за 10 лет, а Кыргызстана – на 55%. Наиболее благоприятно снижение барьеров на пути торговли отразится на бедных слоях населения.

Однако недостаточно только сократить торговые издержки. Бизнесу должны быть предоставлены возможности для производства и инвестиций в своих странах. Это зависит от делового климата и качества финансовых услуг в каждом из государств. Внутренние условия в странах Центральной Азии, в основном, крайне неудовлетворительны. Поэтому необходимы улучшения не только в торговой политике, в сфере транспорта и транзита, но и в сфере делового и инвестиционного климата, а также в финансовом секторе. Опыт показывает, что реформы в сфере торговли, транзита и делового климата в свою очередь требуют мер по борьбе с коррупцией, улучшению работы государственных учреждений и повышению прозрачности и подотчетности деятельности правительства, другими словами – серьезных шагов по направлению к эффективному управлению.

Рекомендации

Национальным правительствам Центральной Азии необходимо:

Уделить первостепенное внимание вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО), а также всесторонней либерализации торговли, включая снижение ограничений на «челночную» торговлю.

Вступление в ВТО — лучший способ обеспечить принятие конкурентоспособной торговой политики и создание благоприятного делового климата. Оно должно заменить запутанные региональные и двусторонние преференциальные торговые соглашения. Создание Центральноазиатского общего рынка может стать целью в долгосрочной перспективе, однако его правила должны соответствовать правилам Всемирной торговой организации. Перенаправления торговых потоков можно избежать, если придерживаться торговой политики страны с самыми низкими тарифными обязательствами, разрешенными ВТО.

Направить региональное сотрудничество по вопросам достижения конкурентоспособности на улучшение транспортных связей, содействие торговле и создание «границ с человеческим лицом.»

Региональное сотрудничество по вопросам конкурентоспособности следует направить на сокращение транспортных издержек, а также содействие торговле и транзиту как в приграничных зонах, так и внутри стран. На практике это означает упрощение и унификацию таможенных и пограничных правил и процедур; улучшение управления таможенными и пограничными службами, а также полицией; поддержку, а не препятствия «челночной» торговле. Эти меры имеют большое значение для создания «границ с человеческим лицом».

Создать эффективную транспортную инфраструктуру и улучшить транспортное обслуживание, сделав его менее дорогостоящим как внутри региона, так и за его пределами.

Центральноазиатским республикам не следует строить новые автомобильные и железные дороги специально в обход границ. Вместо этого страны региона должны использовать ограниченные финансовые ресурсы для восстановления и поддержания существующих транспортных сетей, а также для развития региональных коммуникаций, соединяющих их с остальным миром. Необходимо усовершенствовать правовые нормы для транспортного сектора, допустить в него частных перевозчиков и повысить конкуренцию, одновременно обеспечивая безопасность транспортных сетей в соответствии с международными конвенциями по транспорту и транзиту. Страны региона должны создать упрощенную и эффективную региональную транзитную систему для автомобильного транспорта, а также для регионального и международного воздушного сообщения.

Реформировать деловой климат и финансовый сектор внутри страны так, чтобы частные компании, включая средние, малые и микропредприятия, получили возможность эффективно и с меньшими издержками решать задачи и использовать возникающие возможности в более либеральной бизнес-среде.

Частные фирмы всех размеров, местные и зарубежные, нуждаются в безопасной и предсказуемой экономической обстановке, свободной от произвола и коррупции, необоснованных инспекций и налогов. Необходимым дополнением должна стать надежная и эффективная судебная система, объективно рассматривающая споры и защищающая права собственности. И хотя эти основополагающие элементы эффективного управления не появятся сразу и на их полное развитие могут потребоваться годы, необходимо предпринять первые шаги, чтобы в конечном счете получить все преимущества регионального сотрудничества.

Региональным организациям необходимо

Передать основную ответственность в вопросах торговли одной из региональных организаций Центральной Азии.

Различные инициативы в области торговли и транспорта должны быть сведены вместе и рационализированы на базе одной региональной организации, скорее всего ОЦАС. Эта организация могла бы поддерживать усилия отдельных стран по вступлению в ВТО. Она могла бы также устанавливать стандарты и отслеживать прогресс в либерализации торговли, снижении транспортных затрат и развитии региональных транспортных услуг, а также в сфере управления, делового климата и реформ в финансовом секторе.

Создать комплексную программу развития региональной транспортной инфраструктуры и содействия торговле.

Подобная программа будет координировать национальные проекты развития автодорожной и железнодорожной инфраструктуры. Она должна быть направлена на укрепление транспортных связей региона с остальным миром; усовершенствование и интеграцию инфраструктуры авиатранспорта региона; сведение к минимуму новых транспортных проектов, направленных на избежание транзита через соседние страны; привлечение достаточного финансирования для восстановления и содержания основных транспортных сетей; разработку мер по содействию торговле и облегчению транзита.

Поддерживать региональные форумы для делового сообщества, на которых региональные организации и правительства стран-участниц смогут получать предложения и обратную связь по разработке и исполнению мер торговой политики, а представители деловых кругов – налаживать контакты и развивать региональные связи в целях расширения экономических возможностей и решения общих проблем.

Подобные региональные сети – ключ к созданию активного регионального рынка, установлению каналов обратной связи между правительствами и деловыми кругами, позволяющими оценить принятые меры торговой политики со стороны бизнеса.

Водные, энергетические и природные ресурсы играют значительную роль в обеспечении человеческой безопасности и человеческом развитии

Международному сообществу необходимо:

Оказывать правительствам Центральной Азии техническую и финансовую помощь в постановке задач по развитию конкурентоспособности региона как в двусторонних отношениях, так и через ЦАРЭС.

Соседние страны и международные доноры должны поддерживать вступление центральноазиатских стран в ВТО и оказывать помощь в решении проблем регионального транзита посредством проектного инвестирования в транспорт и повышение эффективного управления внутри стран. ЦАРЭС может взять на себя функции координатора этой деятельности.

Проводить аналитическую работу, которая продемонстрирует выгоды от усиления регионального сотрудничества в сфере повышения конкурентоспособности, поможет определить выигравших и проигравших в результате реформ и создать широкую поддержку реформам.

Необходима международная поддержка исследований, в т. ч. всесторонних опросов, тематических исследований и отраслевого анализа для наглядной демонстрации политикам центральноазиатских стран потерь из-за недостаточного сотрудничества и отсутствия соответствующих реформ. Подобные исследования также могут способствовать выявлению различных национальных интересов и расхождения интересов внутри страны, которые тормозят реформы. Они помогут установить наилучшие способы защиты определенных социальных групп от издержек, связанных с переходным периодом и способнух в краткосрочной перспективе вызвать значительные социальные проблемы.

Региональное сотрудничество в области водных ресурсов, энергетики и защиты окружающей среды

Общерегиональные подходы к использованию водно-энергетических ресурсов способствовали бы более эффективному управлению ими и повышению возможностей экспорта электроэнергии

Водные, энергетические и природные ресурсы играют значительную роль в обеспечении человеческой безопасности и человеческом развитии. В Центральной Азии эти факторы представляют собой единый комплекс – как из-за особенностей географии, так и вследствие обширной инфраструктуры, созданной в советский период. Центральноазиатские республики тесно взаимосвязаны в использовании ресурсов, несмотря на то, что каждая страна обладает очень различными их запасами и, по-своему, выстраивает приоритеты их использования.

Основная проблема, касающаяся природных ресурсов региона, – использование региональных водных ресурсов. Здесь требуется тщательно сбалансированный подход к орошению земель, потреблению воды человеком, выработке электроэнергии и защите хрупкой окружающей среды. После провозглашения центральноазиатскими республиками независимости различие национальных интересов как внутри стран, так и между ними привело к несоблюдению действовавшей в советский период договоренности между республиками по вопросам обмена водными и энергетическими ресурсами. Кыргызстан и Таджикистан, как страны, находящиеся в верховьях двух главных рек региона – Амударьи и Сырдарьи – предпочитают максимально использовать водные ресурсы для выработки электроэнергии на экспорт и для удовлетворения внутренней потребности, особенно в зимний период. Страны, находящиеся ниже по течению, Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, предпочитают иметь максимальный доступ к воде для орошения в летние месяцы и избегать зимних паводков, вызванных сбросом воды. Существуют разногласия по поводу платы за водные ресурсы и поддержание инфраструктуры. Каждая из стран заинтересована в независимости от соседних государств в вопросах водных и энергетических ресурсов, для чего осуществляет дорогостоящие водные или энергетические проекты на своей территории.

Общерегиональные подходы к использованию водно-энергетических ресурсов в Центральной Азии способствовали бы более эффективному управлению ими, повышению возможностей экспорта электроэнергии, обеспечению большей доступности этих ресурсов для населения и уменьшению поводов для конфликтов. Однако, чтобы эффективно реализовывать соглашения в этой области, требуются большее доверие между государствами и компромиссы каждого из них в сфере собственных интересов и принципов, чтобы на практике реализовывать достигнутые соглашения.

Учитывая уязвимость региональной водной и энергетической инфраструктуры, очевидно, что отсутствие сотрудничества влечет за собой серьезные риски и издержки. По некоторым оценкам, регион ежегодно теряет 1,7 млрд. долл. (или 3% ВВП) из-за неэффективного управления водными ресурсами, снижаются урожаи сельскохозяйственных культур. Неэффективное использование водных ресурсов по всему региону усугубило основные экологические и социальные проблемы, особенно в районе Аральского моря. Возрождение сельскохозяйственного производства в Северном

Афганистане и, соответственно, рост потребления воды в этом регионе, скорее всего, приведет к снижению и без того скудных запасов воды в бассейне Амударьи. В то же время рост потребления воды Китаем в верховьях рек Иртыш и Или создаст дополнительные проблемы с водой в низовьях рек в Казахстане. Существует также несколько «горячих точек» в управлении водными ресурсами, связанных с риском катастроф регионального значения. В частности, прорыв природной дамбы Сарезского озера в Таджикистане может привести к разрушительным наводнениям, угрожающим миллионам людей во всем бассейне Амударьи.

В энергетическом секторе – если речь идет о водных ресурсах – все центральноазиатские страны выиграют от проведения мероприятий по более эффективному использованию энергетических ресурсов. Кыргызстан и Таджикистан обладают крупным неиспользованным потенциалом в гидроэнергетике и долгосрочными возможностями экспорта электроэнергии. Но для их реализации потребуются большие капиталовложения с неопределенными рыночными перспективами, а также рисками в области политической стабильности и безопасности. Что касается нефтегазовых и других энергетических ресурсов региона, то доступ стран Центральной Азии к мировым рынкам в значительной мере зависит от транзитных маршрутов через Россию, которая контролирует отбор и цены сырья и заинтересована в сохранении этой ситуации. Один из альтернативных транзитных маршрутов может пойти через Китай, который сейчас инвестирует в совместные производства и транспортировку в Казахстане, Афганистане и Иране, хотя два последних государства вызывают обеспокоенность как с геополитической точки зрения, так и с точки зрения безопасности.

В сфере охраны окружающей среды Центральная Азия стоит перед важными вызовами, связанными с разрушительным наследием советского периода, включая опасные залежи радиоактивных отходов из з аброшенных урановых шахт и остатки испытательных полигонов биологического и ядерного оружия. Но серьезные риски возникают также из-за нынешней неэффективной экологической политики и слабости структур как на уровне отдельных стран, так и во всем регионе. Многие экологические проблемы, особенно в отношении больших рек, соединяющих разные страны, имеют региональные последствия. Загрязнение воды промышленными отходами, сокращение видов флоры и фауны и эрозия почвы – все эти проблемы требуют решений на региональном уровне. Крупные региональные моря – Аральское и Каспийское – в определенной степени уже являются мертвыми или больными; их истощение имеет не только региональное, но и глобальное значение.

Невозможно в полной мере оценить выгоды от сотрудничества и потери от его отсутствия в области водных, энергетических и природных ресурсов, хотя, скорее всего, они весьма велики, особенно в экономически слабых странах региона – Кыргызстане и Таджикистане. Поддающиеся количественному исчислению факторы, по примерным подсчетам, показывают, что ежегодные выгоды от регионального сотрудничества для Центральной Азии примерно равны 5% ВВП. Для меньших по размеру и более бедных стран региона эта цифра, вероятно, будет в два раза больше. И это далеко не все, что могут выиграть страны Центральной Азии от полноценного и эффективного сотрудничества в области водных, энергетических и природных ресурсов. Для более точной оценки потенциальных доходов необходимы дальнейшие исследования.

Поддающиеся количественному исчислению факторы, по примерным подсчетам, показывают, что ежегодные выгоды от регионального сотрудничества для Центральной Азии примерно равны 5% ВВП

Страны Центральной Азии уже до некоторой степени продвинулись по пути сотрудничества в области управления и рационального использования общих природных ресурсов. Они сумели избежать явных межгосударственных конфликтов, участвуют в постоянных переговорах по совместному использованию водных ресурсов, а также осуществляют различные инициативы в области сотрудничества. В той или иной мере они приветствовали участие международных доноров и организаций в этой области. У Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в основном одинаковые подходы к региональным проблемам водных, энергетических и природных ресурсов, и, вероятно, они будут совместно искать пути их решения. Кроме того, основное внимание будет, скорее всего, уделяться двусторонним договоренностям по самым насущным пограничным проблемам, что уже положительно отразилось на отношениях между странами Центральной Азии и их соседями по ряду важных вопросов в сфере водных и энергетических ресурсов.

Рекомендации

Национальным правительствам в Центральной Азии необходимо:

Улучшать управление водными, энергетическими и природными ресурсами; обращать особое внимание на потенциально катастрофические риски в «горячих точках».

Многие региональные проблемы по доступу к природным ресурсам были бы менее острыми,

Совместные решения помогут снизить возможные риски катастроф, исходящие от основных «горячих точек», таких как возможный прорыв дамбы на озере Сарез

если бы национальная политика поощряла более эффективное использование этих ресурсов. Правильная ценовая политика, обслуживание и эксплуатация инфраструктуры, эффективные органы управления – все это необходимо для лучшего управления и более рационального использования природных ресурсов. Стремление руководителей всех стран региона к более эффективному использованию природных ресурсов могло бы принести взаимную выгоду, если учесть, как тесно взаимосвязаны природные системы в Центральной Азии. В частности, необходимы совместные подходы к проблемам основных «горячих точек», таким как возможное разрушение дамбы на озере Сарез или оползни на урановых шахтах в Кыргызстане и Таджикистане.

Искать совместные общерегиональные решения проблем в области водных и энергетических ресурсов, а если это невозможно, продвигаться по пути двух- или трехсторонних соглашений.

Учитывая взаимосвязь водных ресурсов и производства электроэнергии, наилучшим вариантом общерегионального их использования могут стать прочные и действительно реализуемые соглашения между всеми центральноазиатскими странами. Но, поскольку на практике достичь этого будет сложно, страны должны быть готовы к заключению отдельных межгосударственных соглашений. Например, можно заключить отдельные договоры, касающиеся бассейнов рек Амударья и Сырдарья. Двусторонние соглашения могут быть наилучшим выходом в решении проблем «горячих точек» или для разрешения конфликтов по поводу доступа к природным ресурсам в приграничных населенных пунктах. Однако, поскольку компромиссов легче достичь при обсуждении нескольких вопросов, – когда одна сторона может компенсировать потери в одной области за счет выигрыша в другой, – было бы целесообразно стремиться к заключению региональных соглашений и созданию региональных структур на основе прошлых инициатив.

Укреплять структуры по охране окружающей среды на государственном и региональном уровнях, участвовать во всемирных экологических конвенциях и следовать их решениям.

Учитывая слабость институтов по охране окружающей среды в Центральной Азии, первоочередной задачей должны стать усилия по их укреплению

Учитывая слабость институтов по охране окружающей среды в Центральной Азии, первоочередной задачей должны стать усилия по их укреплению, а также большее участие во всемирных конвенциях по охране окружающей среды. Природоохранные министерства стран региона добились некоторого прогресса за последние годы, но, чтобы стать действительно эффективными структурами, они нуждаются в поддержке со стороны высших руководителей своих государств и международного сообщества.

Поддерживать гражданское общество в деятельности по защите окружающей среды, а также решению проблем в области водных и энергетических ресурсов на национальном и региональном уровне. Помогать местному населению в решении трансграничных проблем и избегать конфликтов. «Границы с человеческим лицом» необходимы и в сфере доступа к природным ресурсам и их управлению и рациональному использованию.

Представители гражданского общества впервые привлекли внимание к проблемам управления природными ресурсами и охране окружающей среды как до, так и после провозглашения независимости. Однако с начала 1990-х гг. их роль снизилась, поскольку экономический спад вынудил эти организации перенести внимание на экономические и социальные проблемы. Кроме того, многие центральноазиатские страны начали ограничивать участие представителей гражданского общества в анализе важнейших вопросов и информационно-защитной деятельности. Тенденция правительств центральноазиатских государств к централизации власти и финансовых ресурсов почти не оставила местным властям возможностей для разрешения приграничных конфликтов, связанных с доступом к природным ресурсам. Получение гражданскими обществами, местными лидерами и местным населением большей свободы действий, как внутри стран, так и в регионе, улучшило бы обратную связь правительств с местными органами власти и, вероятно, привело бы к более эффективным решениям, снижающим вероятность возникновения конфликтов.

Региональным организациям необходимо:

Разрабатывать четкие полномочия и долгосрочные программы для региональных организаций в сфере охраны окружающей среды, включая основные региональные «горячие точки».

Региональные организации в настоящее время имеют нечеткие и частично дублирующие полномочия в управлении природными ресурсами, а также недостаточное понимание своей роли в поддержке регионального сотрудничества. Недавно учрежденный под эгидой ОЦАС Водно-энергетический консорциум представ-

ляет собой важный шаг вперед, но, как кажется, еще не получает полной поддержки со стороны правительств стран – членов ОЦАС. Региональные организации должны четко распределить между собой сферы деятельности и принять план действий в отношении региональных «горячих точек». Там, где это необходимо и уместно, следует поддерживать двух- и трехсторонние подходы к решению проблем.

Поощрять и поддерживать научные институты и общественные организации, которые занимаются вопросами управления природными ресурсами.

На национальном уровне региональные научные институты и неправительственные организации могут быть очень полезными в определении экологических проблем и поисках их решений, а также в обеспечении обратной связи с официальными региональными учреждениями, занимающимися этими же проблемами.

Международному сообществу необходимо:

При поддержке национальных программ и проектов, связанных с водными, энергетическими и природными ресурсами, разработать четкую региональную перспективу и способствовать наращиванию потенциала региональных структур.

Международное сообщество принимает активное участие в решении многих проблем по управлению природными ресурсами в Центральной Азии. В результате более тесного сотрудничества международных организаций могут появиться значительные возможности для поддержки регионального сотрудничества в этой области. Международным организациям необходимо учитывать региональную перспективу даже при рассмотрении отдельных национальных программ и поддерживать региональные инициативы и институты, включая Водно-энергетический консорциум ОЦАС, если он получит полную поддержку партнеров в Центральной Азии. ЦАРЭС могла бы стать центральным органом, объединяющим для дальнейшего сотрудничества международных доноров и региональные организации. Международные финансовые институты могут сыграть важную роль в оценке экономической целесообразности различных региональных инвестиций и оказывать помощь в организации частно-государственного партнерства, а также в нахождении региональных решений для государств-партнеров.

Поддерживать присоединение к всемирным экологическим конвенциям, поддерживать государственные и неправительственные структуры, отслеживающие соблюдение конвенций. Оказывать помощь в финансировании и организации исследований долгосрочных региональных проблем водных, энергетических и природных ресурсов (в том числе ледников, расхода водотоков и изменения климата).

Еще многое необходимо сделать для лучшего понимания проблем и рисков в управлении природными ресурсами Центральной Азии. В некоторых случаях можно воспользоваться опытом региональных инициатив в сфере бассейнов рек и экологии в других частях света. Центральной Азии, в свою очередь, тоже есть чем поделиться с другими регионами. Поскольку ситуация в Центральной Азии, несомненно, отражается на глобальном природном равновесии, международное сообщество должно быть всесторонне осведомлено о региональных проблемах, связанных с водными, энергетическими и природными ресурсами, и принимать участие в их решении.

Региональный подход к борьбе со стихийными бедствиями, наркоманией, преступностью и терроризмом

Центральная Азия более других регионов подвержена стихийным бедствиям, включая сильные землетрясения, оползни и наводнения, которые могут подвергнуть опасности миллионы людей

Вследствие сейсмических и географических условий Центральная Азия более других регионов подвержена стихийным бедствиям, включая сильные землетрясения, оползни и наводнения, которые могут подвергнуть опасности миллионы людей на обширной территории. При сильных землетрясениях могут погибнуть десятки тысяч человек, как это уже случалось. Миллионы людей подвергаются опасности из-за разрушения дамб в результате землетрясений. В Таджикистане, по расчетам специалистов, в результате стихийных бедствий может быть потеряно до 70% ВВП.

Другие опасности – незаконный оборот наркотиков, преступность и терроризм – носят антропогенный характер. С 1990-х гг. Центральная Азия оказалась основным перевалочным пунктом для транспортировки наркотиков и в результате страдает от роста заболеваемости, преступности и коррупции. Сотни тысяч человек в регионе страдают от наркомании, и их число постоянно растет. Территория Центральной Азии находится между основным центром производства (Афганистан) и основными центрами потребления (Европа, Китай и Россия) наркотиков. И хотя усилия по борьбе с наркоторговлей могут дать некоторые результаты в

Этим природным и антропогенным опасностям подвержены все государства региона, а также соседние страны

плане ограничения или перенаправления потока наркотиков, опыт показывает, что торговля наркотиками будет продолжаться, особенно там, где государства слабы, а управление неэффективно.

Регион Центральной Азии также подвержен угрозе со стороны террористов, как местных, так и из соседних стран, которые процветают из-за неэффективности управления, политических репрессий, доходов от наркотиков и преступности. Афганская война в основном устранила поддержку движения «Талибан» экстремистским группировкам, что в результате снизило внешнюю угрозу безопасности Центральной Азии со стороны террористов и экстремистских группировок. Однако существует определенная поддержка радикальных движений со стороны части населения, и у правительств растет обеспокоенность в связи с угрозами национальной безопасности и политической стабильности.

Этим природным и антропогенным опасностям подвержены все государства региона, а также соседние страны. Для понимания проблем и поиска их решений очень важна региональная перспектива. В этих областях регионального сотрудничества практически нет конфликтов на почве национальных интересов, и именно здесь может возрасти уровень взаимного доверия и готовность к последующему сотрудничеству в других сферах. В той или иной степени правительства стран Центральной Азии, соседние с ними государства и международное сообщество принимают участие в решении этих проблем как в национальном, так и в региональном масштабе.

Для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и борьбы с ними существуют национальные и региональные структуры, но им не хватает сил и средств, чтобы в полной мере оценивать существующие опасности, реагировать на них и предотвращать. Примеры других регионов мира показывают, что риски можно значительно сократить посредством скоординированных региональных мероприятий и благодаря правильной подготовке и системам раннего предупреждения; а также благодаря механизмам страхования, которые не только предоставляют финансовую поддержку после катастрофы, но и способствуют повышению стандартов строительства и выбору места возведения тех или иных объектов. В этих вопросах крайне важно участие населения и гражданского общества. И хотя международные доноры предоставляют значительную гуманитарную помощь региону после ударов стихии, при этом они уделяют гораздо меньше внимания поддержке мероприятий по предотвращению стихийных бедствий и подготовке к ним.

Необходимо заняться коренными причинами преступности и терроризма, такими как бедность, неадекватное и неэффективное управление, разрыв «социального контракта» между государством и обществом

Региональные и национальные усилия направлены также на решение проблем, связанных с незаконным оборотом наркотиков, преступностью и терроризмом. Хотя, что касается торговли наркотиками, продвижение в решении этой проблемы тормозится недостаточным сотрудничеством соответствующих структур как внутри стран, так и на межгосударственном уровне. Кроме того, известно, что торговля наркотиками будет продолжаться до тех пор, пока не будут приняты меры в основных точках спроса и предложения. Однако главной проблемой для лидеров стран региона и соседних государств стала угроза национальной безопасности со стороны радикальных группировок, как внешних, так и внутренних. Эти вопросы являются основным пунктом повестки дня на различных региональных встречах, включая саммит ШОС 2005 г.

Перечисленные проблемы имеют различные последствия в отношении обеспечения человеческой безопасности. Первое – четкое понимание взаимосвязи между наркотиками, преступностью и терроризмом должно способствовать формированию эффективных стратегий по обеспечению безопасности. Второе – с учетом взаимосвязи между наркоторговлей, преступностью и терроризмом, необходимо, чтобы правительства, органы безопасности и охраны правопорядка в регионе работали совместно на национальном, региональном, международном и межведомственном уровне. Третье – необходимо заняться коренными причинами преступности и терроризма, такими как бедность, неадекватное и неэффективное управление, разрыв «социального контракта» между государством и обществом.

Меры, направленные на улучшение работы органов правопорядка и борьбу с угрозами национальной безопасности, не должны приводить к подавлению политической жизни. Они должны быть подкреплены соблюдением прав человека, расширением полномочий местных властей и укреплением демократического управления. Для этого необходима всеобъемлющая стратегия человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. В нее должны войти меры по поддержанию безопасности и борьбе с незаконной деятельностью, а также реформы по развитию и внедрению демократического управления. В данной сфере опасность заключается в том, что если правительства этого региона будут слишком узко рассматривать проблемы безопасности и недостаточно заниматься ключевыми вопросами политики и развития

в долгосрочной перспективе, то региональная стабильность будет подвергаться дальнейшим угрозам.

Рекомендации

Национальным правительствам Центральной Азии необходимо:

Развивать всеобъемлющие, ориентированные на развитие стратегии сотрудничества с соседями по региону для решения основных социально-экономических проблем и борьбы со стихийными бедствиями и антропогенными угрозами.

Сюда входят присоединение к соответствующим международным конвенциям и следование их положениям по вопросам готовности к стихийным бедствиям, борьбы с наркотиками и терроризмом, а также совершенствование национального законодательства в этих областях. В сфере подготовки к стихийным бедствиям правительства должны усовершенствовать правила землепользования, строительные нормы и правила, строго контролировать их исполнение, ввести страховые программы и обучение по подготовке к стихийным бедствиям. В борьбе с наркотиками и терроризмом важно сочетать действия, ориентированные на подавление преступной деятельности, с программами, направленными на создание рабочих мест, особенно для молодежи, программами в области здравоохранения и образования и усилиями по снижению коррупции.

Укреплять структуры, занимающиеся подготовкой к стихийным бедствиям и реагированием на них, полицию, пограничные службы и службы безопасности; обеспечивать международную координацию и обмен информацией; поддерживать сбалансированность при реализации подхода развития и правоохранительных мер.

Реализация этих задач требует серьезного внимания руководителей государств и соответствующего финансирования, а также мер по борьбе с коррупцией, которая может оказаться значительным препятствием на этом пути. Для эффективной борьбы с потоками наркотиков, международной преступной и террористической деятельностью необходимо модернизировать пограничный контроль и в то же время сохранять «границы с человеческим лицом» для населения, а также для торговли и бизнеса. Это позволит постоянно привлекать местное население и общественные организации к инициативам по подготовке к стихийным бедствиям, а также к кампаниям по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, к созданию и внедрению антитеррористических программ. Это упростит защиту прав человека и сократит необходимость репрессивных мер по борьбе с наркотиками и терроризмом, что сведет к минимуму потери в области обеспечения человеческой безопасности и в долгосрочной перспективе сократит риск отчуждения.

Региональным организациям необходимо:

Придать программам по подготовке к стихийным бедствиям и реагированию на них, борьбе с оборотом наркотиков и терроризмом наивысший приоритет и внести ясность в полномочия региональных организаций в этих сферах.

На саммитах ОЦАС и ШОС уже были сделаны заявления и предприняты шаги по борьбе с наркоторговлей и терроризмом, то же самое следует сделать в области подготовки к стихийным бедствиям, а также контролировать исполнение решений. Определенность полномочий организаций поможет избежать дублирования их деятельности.

Развивать потенциал по оценке региональных рисков и планированию, системы раннего предупреждения (особенно в «горячих точках») и постоянные связи между соответствующими национальными и региональными органами.

Приоритетом является развитие систем сбора и обмена информацией на региональном уровне для борьбы со стихийными бедствиями, а также программ по борьбе с наркоторговлей и терроризмом.

Обеспечивать поощрение, помощь и поддержку национальным программам, направленным на поддержание баланса между борьбой с противозаконной деятельностью и обеспечением государственной безопасности, с одной стороны, и инициативами по развитию пограничных и таможенных служб – с другой. Это улучшит управление охраной границ и позволит создать «границы с человеческим лицом», сформирует условия для соблюдения прав человека и активной роли местного населения и общественных организаций.

Региональные организации – отражение своих создателей. Чтобы быть эффективными, они должны отражать приоритеты и ценности своих членов, включая стремление к балансу между подходами, ориентированными на контроль, с одной стороны, и на развитие – с другой при

Для эффективной борьбы с потоками наркотиков, международной преступной и террористической деятельностью необходимо модернизировать пограничный контроль и в то же время сохранять «границы с человеческим лицом» для населения, а также для торговли и бизнеса

Миграция, здравоохранение, образование, коммуникации, а также гендерные вопросы являются ключевыми в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

решении вопросов, связанных с национальной безопасностью. Региональные организации могут также создавать условия для обсуждения альтернативных решений и использовать опыт других стран в области предотвращения стихийных бедствий и подготовки к ним, а также борьбы с наркоторговлей, преступностью и терроризмом.

Международному сообществу необходимо:

Уделять больше внимания доноров региональной подготовленности к стихийным бедствиям и их предотвращению; поддерживать комплексные, скоординированные региональные программы по борьбе с наркоторговлей и терроризмом соответствующим долгосрочным финансированием.

Важный элемент международной борьбы с незаконным оборотом наркотиков – снижение их производства и потребления за пределами Центральной Азии. Одновременно должны ставиться реалистичные цели для программ по борьбе с наркотиками на маршрутах их перевозок. Доноры могут сыграть значительную роль в усилении роли общественных программ развития и эффективного управления, направленных на предотвращение конфликтов и стихийных бедствий и борьбу с наркоторговлей. Сюда входят развитие гражданского общества, поддержка «границ с человеческим лицом» и поощрение соблюдения прав человека. Чем лучше координация среди доноров, тем эффективнее их поддержка. Исключительно важно финансирование исследований, обучения и систем управления информацией с привлечением региональных специалистов и институтов.

Региональное сотрудничество в области социального развития

Миграция, здравоохранение, образование, коммуникации, а также гендерные вопросы являются ключевыми в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Работа по этим направлениям имеет большое значение для продвижения к декларированным Целям развития тысячелетия в Центральной Азии. Общерегиональные последствия наиболее очевидны в сфере миграции и инфекционных заболеваний, но они присутствуют и в других областях. Региональное сотрудничество поможет создавать точки соприкосновения общих интересов и развивать в рамках региона установление стандартов, мониторинг, обмен информацией и положительным опытом. Цели развития тысячелетия представляют собой отличную базу для развития регионального подхода, однако для обеспечения надежности оценки тенденций и реакции населения на политику властей в национальном и региональном масштабе необходимо серьезно улучшить сбор статистических данных.

В России работают около 1,5 млн. рабочих-мигрантов из Центральной Азии. В Таджикистане денежные переводы от рабочих-мигрантов составляют около 20% ВВП

Численность мигрантов из и внутри Центральной Азии очень велика, поскольку люди из стран с худшими экономическими возможностями (Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) ищут работу и лучшую жизнь в странах с более благоприятными экономическими условиями (особенно в России и, с недавних пор, в Казахстане). Если брать средние показатели, полученные на основе приблизительных оценок численности мигрантов, то в России работают около 1,5 млн. рабочих-мигрантов из Центральной Азии. Их денежные переводы являются жизненно важной подпиткой экономики региона. В Таджикистане денежные переводы от рабочих-мигрантов составляют около 20% ВВП. Однако, несмотря на такой значительный вклад в экономику региона, мигранты сталкиваются с очень серьезными проблемами при пересечении границ, переводе денег домой и обеспечении нормальных условий труда. В настоящее время не существует каких-либо постоянных региональных структур или форумов, занимающихся этими проблемами.

С 1991 г. наблюдается резкое ухудшение показателей социально-экономического развития в области здравоохранения, образования, а также в сфере социальных услуг. Страны региона столкнулись с общими проблемами, но выбрали различные подходы к их решению. Это дает им возможность учитывать опыт друг друга с точки зрения эффективности тех или иных решений. В здравоохранении самой большой региональной проблемой является растущая заболеваемость ВИЧ/СПИДом и туберкулезом, которые в результате миграции населения достигают масштаба эпидемий. Рост внутривенной наркомании значительно увеличивает риск инфицирования. По некоторым оценкам, 50 тыс. человек уже заражены ВИЧ, и если нынешние тенденции сохранятся, то затраты на лечение и профилактику ВИЧ/СПИДа могут превысить 1 млрд. долл. в течение 2004 – 2007 гг. Новые эпидемические угрозы появились со вспышкой эпидемии атипичной пневмонии в 2001 и 2002 гг. и угрозой распространения птичьего гриппа в 2005 г., зародившихся в Восточной и Юго-восточной Азии. К счастью, сейчас правительственные и региональные организации признали серьезность угрозы, связанной с этими заболеваниями, и начали принимать меры на национальном и региональном уровне.

Проблемы в области образования в основном носят национальный характер, но существуют и важные региональные связи в этой области. Население приграничных районов выиграет от доступа к образовательным учреждениям в соседних странах, а национальные меньшинства – от возможности учиться на родном языке. Обмен студентами вузов и признание дипломов соседних стран могли бы способствовать развитию конкурентоспособных, мобильных трудовых ресурсов по всему региону. Сохранение русского языка как второго и общеупотребительного языка для трансграничной коммуникации властных структур, представителей бизнеса, науки и гражданского общества будет способствовать экономической и научной интеграции в регионе.

В период распада советской системы – процесса, который свел на нет экономические и социальные достижения, особенно в сельских районах, – женщины в Центральной Азии столкнулись с серьезными проблемами. Они лишились работы и социальных льгот на воспитание детей. Возвращение к традиционной культуре привело к ограничению их прав. Статистические данные отдельно для мужчин и женщин чрезвычайно скупы, что маскирует масштаб многих проблем, включая такие обычаи, как торговля людьми, похищение невест и отказ в правах собственности. Страны региона подписали всемирные конвенции по правам женщин, а общественные организации ведут активную работу по улучшению положения женщин в Центральной Азии. Однако еще много нужно сделать, чтобы изменить отношение к женщинам, включая создание сетей организаций и обмен информацией на региональном уровне.

Правительства и гражданские организации начали реализовывать региональные проекты решения проблем социального развития. Россия и Таджикистан недавно подписали договор, касающийся обращения с таджикскими рабочими-мигрантами в России; национальные правительства, ОЦАС и международное донорское сообщество финансируют региональный проект по борьбе с ВИЧ/СПИДом; появились различные региональные сети организаций по улучшению системы образования и расширению возможностей подключения к сети Интернет; многие общественные организации, занимающиеся гендерными вопросами, работают совместно с коллегами из других стран региона. Эти и другие примеры удачного регионального сотрудничества являются прекрасным поводом для начала дискуссий, направленных на его развитие и интеграцию в социальной сфере. И хотя большинство стран, очевидно, признают значение хорошо образованного населения и здоровых трудовых ресурсов, изоляция Туркменистана и явное разрушение системы социального обслуживания населения этой страны является национальной трагедией и – потенциально – проблемой регионального значения.

Правительства и гражданские организации начали реализовывать региональные проекты решения проблем социального развития

Рекомендации

Национальным правительствам Центральной Азии необходимо:

Обеспечить «границы с человеческим лицом» для мигрантов, студентов, представителей неправительственных организаций и жителей приграничных населенных пунктов, ищущих доступ к системам здравоохранения и образования за границей.

Люди должны иметь возможность пересекать границы без излишних препятствий и потерь времени. Правительства могут облегчить перевод денег мигрантами на родину, как это сделал Таджикистан. Но национальные власти также должны помогать своим гражданам, работающим за границей, получать правовую защиту и доступ к информации по защите своих прав по законам принимающей страны. Правительства должны более активно вести борьбу с торговлей людьми, в сферу которой в настоящее время попадает все большее количество центральноазиатских женщин. Нужно поощрять совместную работу местных властей в приграничных населенных пунктах по предоставлению социального обслуживания соседям в экстренных случаях, в изолированных населенных пунктах или там, где это приносит значительные общие выгоды.

Укреплять национальные правовые нормы в соответствии с международными конвенциями и объединять усилия для борьбы за улучшение социальных условий по всему региону.

В частности, можно укрепить национальное законодательство нормами, которые обеспечивают соответствующие права женщин, обеспечить признание дипломов в соседних странах, согласованность в борьбе с наркоторговлей и ВИЧ/СПИДом. Правительства стран региона также должны объединиться в области регионального мониторинга и анализа прогресса в социальной сфере, используя в качестве критерия Цели развития тысячелетия. В программах реформ, инновационных начинаниях и эффективных финансовых стратегиях заложены практические возможности для обмена опытом. Следуя международным стандартам, правительства также должны расширить сбор статистических

Люди должны иметь возможность пересекать границы без излишних препятствий и потерь времени, а мигранты – отправлять свои заработки домой без риска и по разумной цене

Задачей региональных организаций станет концентрация усилий в нескольких важнейших областях в соответствии с их полномочиями, административным потенциалом, финансовыми ресурсами и политической поддержкой со стороны стран-участниц

данных по основным параметрам здравоохранения, образования и гендерным вопросам, чтобы сделать возможным достоверный сравнительный анализ развития стран региона.

Поддерживать региональный обмен информацией и связи между медицинскими специалистами, работниками сферы образования, учеными и журналистами на уровне как отдельных лиц, так и организаций.

Центральная Азия имеет большой опыт тесных связей в сфере науки и образования, средств массовой информации, гражданского общества, искусства и культуры. Опираясь на этот опыт, правительства могут поощрять поддержание и укрепление таких связей в целях строительства в регионе современного общества, основанного на знаниях. Среди важнейших аспектов – поддержка развития информационных и интернет-технологий, сохранение русского языка в качестве второго языка межгосударственного общения. Национальные правительства также должны поощрять сотрудничество местных властей в приграничных районах с коллегами по другую сторону границы для упрощения связей в социальной сфере.

Региональным организациям необходимо:

Четко определить полномочия в области сотрудничества по конкретным социальным секторам.

Ни одна крупная региональная организация не занимается систематическим развитием сотрудничества в основных социальных сферах. ОЦАС, ШОС и ЦАРЭС, очевидно, являются наиболее подходящими организациями для выполнения таких функций.

Возглавлять или поддерживать региональные инициативы в социальных секторах, включая региональные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом, упорядочение и упрощение визового и паспортного режима, обращение с мигрантами за границей, облегчение процедуры перевода денег, признание дипломов и сохранение русского языка в качестве второго языка.

Широкий спектр региональных программ мог бы способствовать развитию и укреплению согласованных национальных подходов к решению насущных задач и распространению позитивного опыта. Задачей региональных организаций станет концентрация усилий в нескольких важнейших областях в соответствии с их полномочиями, административным потенциалом, финансовыми ресурсами и политической поддержкой со стороны стран-участниц.

Уделять большее внимание в своей деятельности анализу установленных стандартов и мониторингу, а также обмену опытом.

Для установления стандартов можно использовать Цели развития тысячелетия – ими ПРООН и другие организации уже пользуются для мониторинга в регионе. Это также потребует усовершенствования региональных методов сбора статистических данных в социальной сфере.

Международному сообществу:

Развивать региональные стратегии поддержки усовершенствованных национальных и социальных методик и программ, а также региональных организаций для решения проблем в социальном секторе.

Сюда входит поддержка регионального мониторинга и анализа, а также усовершенствование региональных методик сбора статистических данных. Предполагается также финансовая и техническая поддержка (особенно в беднейших странах) правительственных организаций, средств массовой информации и общественных организаций для установления связей по всему региону, а также развития и осуществления многонациональных программ и стратегий.

Направить внимание, финансирование и пропагандистскую деятельность на наиболее важные социальные вопросы регионального значения, которыми часто пренебрегают национальные правительства и региональные организации Центральной Азии.

В список этих вопросов входят права мигрантов, меньшинств и женщин, здравоохранение и образование; борьба с инфекционными заболеваниями, особенно с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом; налаживание контактов региональных средств массовой информации и организаций гражданского общества; доступ к сети Интернет.

Политические и институциональные барьеры на пути регионального сотрудничества

Распад Советского Союза привел к установлению политических режимов, которые прежде всего стремились избежать хаоса и граждан-

ской войны. Они немедленно приступили к формированию национального самосознания, созданию государственных символов и структур, выработке нового понимания суверенитета и неприкосновенности границ. Лидеры новых республик, в основном, преуспели в достижении своих целей. Они избежали пограничных конфликтов и, за исключением Таджикистана, гражданской войны.

Лидеры, вышедшие в основном из правящей элиты советской эпохи, также создали – в той или иной степени – политическую структуру, в которой они и их правительства сохраняли почти исключительную власть над обществом путем балансирования между притязаниями различных влиятельных элит и групп. Последние в основном создавали свое влияние и богатство на различных ключевых государственных и частных активах, таких как энергетика, водные ресурсы, промышленность, сельское хозяйство и банки. Слабые государственные администрации, которые зачастую были связаны с этими группами интересов, не смогли остановить или даже способствовали укреплению этой тенденции. Это привело к тому, что малые и средние предприятия, «челноки» и небольшие крестьянские хозяйства оказались во власти коррумпированной и эксплуататорской административной системы. Обычные люди практически не могли добиться справедливости, если не имели влиятельных покровителей или не прибегали к коррупции.

Этот клубок политических, структурных и экономических негативных явлений, в особенности в период экономического спада, начавшегося после провозглашения независимости, в значительной степени объясняет, почему региональное сотрудничество новых государств в Центральной Азии было слабым несмотря на многочисленные заверения руководства стран в обратном. Руководители стран стремились максимально сконцентрировать власть над своими территориями и негативно относились к каким-либо уступкам в области суверенитета. Национальные элиты и политические группы влияния старались защитить сокращающиеся активы, ограничивая внешнюю конкуренцию и стремясь извлечь максимальные доходы в короткие сроки. Государственные служащие среднего и низшего звена пытались сохранить свой уровень жизни посредством мелкой и более серьезной коррупции на границах, дорогах, в налоговых и лицензирующих органах.

По сравнению с первыми годами после провозглашения независимости сегодня страх перед возможностью распада государства, передела границ, этнического сепаратизма и межгосударственных конфликтов несколько уменьшился, что позволило руководителям стран сосредоточить усилия в большей степени на региональных, а не на сугубо национальных инициативах. Экономическое возрождение позволило более широко делиться некоторыми из полученных выгод. Интернет позволил установить трансграничные связи между населением региона. Внешние партнеры стали более непосредственно участвовать в сотрудничестве и поддержке региональных структур благодаря признанию их заинтересованности в процветающей и стабильной Центральной Азии. Растущее понимание общих интересов в сфере безопасности и роль ШОС в решении этих вопросов создали базу для большего доверия и сотрудничества в других областях, в частности, в сфере экономического сотрудничества как важного фактора, способствующего эффективному региональному развитию, безопасности и стабильности.

Но препятствия дальнейшим экономическим реформам, региональному сотрудничеству и интеграции продолжают существовать в лице чрезмерно централизованных президентских структур, интересов влиятельных представителей бизнеса, связанных с правительством, а также в средних и низших эшелонах государственного управления и службах безопасности. Официальные государственные органы и широко распространенные неформальные структуры и политические группировки срослись в единый конгломерат, который выигрывает от поддержания статус-кво, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В долгосрочной перспективе существует риск возникновения порочного круга, в котором слабое управление, ограниченные возможности и недостаточная подотчетность властей приводят к возмущению и выступлениям народа, подавляемым правительством. За этим неизбежно следует еще худшее управление и еще большее возмущение.

Подобный цикл, когда он ничем не сдерживается, ввергает страну и регион в политический и экономический хаос, подрывает основы регионального сотрудничества по ключевым экономическим вопросам. Проблемы с управлением, особенно коррупция, ведут к неспособности эффективно, гуманно и предсказуемо управлять охраной границ и экономическими отношениями между странами. Они также ведут к снижению ресурсов страны, падению объемов прямых иностранных инвестиций, за исключением добывающих секторов экономики, увеличивают социальное неравенство, останавливают реформы и вызывают рост недовольства населения. Весной 2005 г. крах власти в Кыргызстане и насилие в Узбекистане стали ярким примером подобных последствий.

Лидеры, вышедшие в основном из правящей элиты советской эпохи, также создали – в той или иной степени – политическую структуру, в которой они и их правительства сохраняли почти исключительную власть над обществом

По сравнению с первыми годами после провозглашения независимости сегодня страх перед возможностью распада государства, передела границ, этнического сепаратизма и межгосударственных конфликтов несколько уменьшился

Проблемы с управлением, особенно коррупция, ведут к неспособности эффективно, гуманно и предсказуемо управлять охраной границ и экономическими отношениями между странами

Для регионального сотрудничества и интеграции очень важна реформа полиции и пограничных служб, что позволит ликвидировать основные барьеры на пути инвестиций, торговли и транзита

Невозможно предвидеть, каким образом будет развиваться политическая ситуация в регионе, но переворот в Кыргызстане и беспорядки в Узбекистане являются предупредительным сигналом для центральноазиатских правительств. То, как они его интерпретируют и как на него отреагируют, определит будущее региона и положение в сфере человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности для населяющих регион народов. В основном возможны три сценария развития событий. При первом варианте руководители государств для достижения краткосрочной стабильности будут все больше ограничивать политические и экономические свободы, что, скорее всего, приведет к высокой вероятности возникновения нестабильности в среднесрочной и долгосрочной перспективе. По второму сценарию жесткий политический контроль сочетается с экономическими свободами по аналогии с Китаем, но сомнительно, что такой вариант может подойти. Третий сценарий характеризуется постепенной либерализацией как в политической, так и экономической сфере и должен привести к политической и экономической стабильности. Расширение регионального сотрудничества могло бы значительно укрепить надежды на политический и экономический успех при таком развитии событий. Однако, такой подход требует убежденного и смелого руководства, готового пойти на некоторый риск краткосрочной нестабильности и противостоять силам, которые сопротивляются любым проявлениям политической и экономической либерализации. Страны-соседи государств Центральной Азии и международное сообщество могли бы поддержать такой вариант развития региона.

В свете политических, экономических и институциональных реалий Центральной Азии мы можем ожидать только ограниченного регионального сотрудничества в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Самый вероятный сценарий развития в этой области – двустороннее и трехстороннее сотрудничество между Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Оно наиболее вероятно в областях, где эти государства согласны друг с другом и имеют общие интересы, а именно: в торговле, транспорте и транзите, водных и энергетических ресурсах, разрешении пограничных споров и предотвращении межэтнических конфликтов. Руководители Туркменистана и Узбекистана, вероятно, выиграют от регионального сотрудничества в краткосрочной перспективе намного меньше, поскольку правящие политические круги и группы влияния не получат явных преимуществ от открытой торговли и либерализации экономики. Однако, видя успех соседей и стремясь снизить риски, связанные с бедностью и внутренней нестабильностью, они, в итоге, тоже могут избрать предпочтительный путь регионального сотрудничества и интеграции.

Рекомендации

Политические и институциональные процессы трудно изменить, если этому не придадут импульс лидеры, политические элиты или сильное народное давление. Некоторые элементы этих изменений можно найти в рекомендациях, которые легко предлагать, но трудно осуществлять.

Национальным правительствам Центральной Азии необходимо:

Либерализовать политическую и экономические сферу при большей прозрачности и подотчетности исполнительных ветвей власти.

Это предпосылка для создания более эффективных государств и развития регионального экономического сотрудничества и интеграции. Если изменения не будут инициированы снизу, то для этого требуются руководители, видящие долгосрочную перспективу развития и готовые бороться с укоренившимися группами влияния, которые поддерживают режим, но полагают, что будут в проигрыше от подобных реформ.

Вводить необходимые элементы эффективного управления не только в качестве предварительного условия для развития каждой отдельной страны, но и как средство для поддержки ключевых аспектов регионального сотрудничества и интеграции.

Реформы, направленные на повышение эффективности управления, должны включать в себя реформы государственных учреждений и решение некоторых проблем, связанных с коррупцией и управлением, которые препятствуют плодотворному сотрудничеству. Для регионального сотрудничества и интеграции очень важна реформа полиции и пограничных служб, что позволит ликвидировать основные барьеры на пути инвестиций, торговли и транзита. Поскольку службы безопасности являются лицом государства, то их злоупотребления создают у граждан представление, что правительство ставит себя вне закона. Кроме того, на этой почве растут общественное недовольство и политическая нестабильность. Следует осуществлять масштабные антикоррупционные программы, возглавляемые представителями высших эшелонов власти. Эти программы должны быть нацелены на сферы, заслуживающие особого внимания с точки зрения жертв коррупции, – государственные финансовые органы, вклю-

чая налоговые и таможенные учреждения, судебную систему, суды и прокуратуру, полицию и пограничную службу.

Участвовать в региональном сотрудничестве и региональных организациях с целью укрепления экономических реформ, оказания политической поддержки антикоррупционным программам и эффективному управлению, а также получения экономических и социальных преимуществ от интеграции, что в свою очередь обеспечит политический толчок для дальнейших реформ внутри страны.

Участие в региональном сотрудничестве и членство во влиятельных региональных организациях или стремление в них вступить обеспечат надежную основу политических, экономических и управленческих реформ, включая реформу, направленную на поддержку регионального сотрудничества и интеграции.

Региональным организациям необходимо:

Поддерживать национальные реформы и содействовать региональному сотрудничеству и интеграции посредством совместной оценки реформ в соответствии с согласованными стандартами и механизмами разрешения конфликтов, где это необходимо.

Эта поддержка считается главным фактором при вступлении в Европейский Союз. Она продемонстрировала механизм дисциплинированности и обязательности, необходимый для членства, наряду с выгодами в виде более высоких экономических показателей и политической стабильности. Несомненно, давление членов региональной организации может быть направлено в противоположную сторону, если они, особенно более влиятельные члены, оказывают давление, чтобы остановить политические и экономические реформы.

Поддерживать сети общественных организаций, включая региональные торгово-промышленные палаты, ассоциации фермеров и профсоюзы, а также сети неправительственных организаций, занимающихся ключевыми вопросами, такими как экология, гендерные проблемы, права человека, предотвращение катастроф и так далее.

Такие региональные сети общественных организаций могли бы играть значительную роль в развитии мониторинга и обеспечении обратной связи в ключевых областях национальных реформ и регионального сотрудничества. Они могут также стать мощной поддержкой реформ на национальном уровне в своей сфере.

Региональные сети общественных организаций могли бы играть значительную роль в развитии мониторинга и обеспечении обратной связи в ключевых областях национальных реформ и регионального сотрудничества

Международному сообществу необходимо:

Поддерживать национальные реформы, направленные на усиление подотчетности и прозрачности правительства, искоренение коррупции путем предоставления аналитической, технической и финансовой помощи.

Такая поддержка должна быть специально разработана в зависимости от восприимчивости правительства. Реформы подобного рода сложно проводить даже в самых идеальных условиях – они требуют времени, чтобы укорениться и дать результат. Прогресс в одной области может быть подорван отсутствием продвижения в других областях. Поэтому терпение и понимание со стороны зарубежного партнера – непременное условие такой деятельности.

Содействовать развитию регионального сотрудничества между правительствами и поддерживать региональные институты в разработке программ на национальном и местном уровне, включая целевые программы разрешения конфликтов, управления границами и развития сетей общественных организаций в масштабах всего региона.

Прогресс в этих областях будет как прямо, так и косвенно содействовать человеческому развитию и улучшению обеспечения человеческой безопасности. Однако для эффективной деятельности международное сообщество, включающее в себя непосредственных соседей по региону, двусторонних партнеров и доноров, а также многосторонние организации, должно иметь не только общие цели, но и работать сообща. Это трудная задача в контексте геополитического соперничества и глубоких различий в политических системах и взглядах различных ведущих международных партнеров Центральной Азии.

Региональное сотрудничество в центральной азии в международном контексте

Доступ стран Центральной Азии к остальному миру, а также безопасность и социально-экономическое развитие региона, в значительной степени, зависят от непосредственных соседей и международного сообщества. В свою очередь, соседние страны и другие основные междуна-

Соседние страны и другие основные международные партнеры среднеазиатских государств заинтересованы в том, чтобы Центральная Азия превратилась в стабильный, процветающий регион

Страны, проводящие систематические и эффективные экономические реформы и стремящиеся активно поддерживать региональное сотрудничество и интеграцию, заслуживают большей помощи

родные партнеры среднеазиатских государств заинтересованы в том, чтобы Центральная Азия превратилась в стабильный, процветающий регион, в котором страны и сообщества мирно сосуществуют, уважают общие границы, развивают сотрудничество и интеграцию на благо своих государств и всего мира. Эта общая заинтересованность основывается, с одной стороны, на опасениях, что слабые или несостоятельные государства станут рассадником терроризма, торговли наркотиками и людьми, преступности и тирании. С другой, положительной, стороны, все государства хотят иметь безопасный доступ к богатым энергетическим ресурсам этого региона; сохранить земледельческий, водный и экологический потенциал региона, что имеет глобальное значение; получить безопасные транзитные пути с востока на запад и с севера на юг через все более интегрированный Евразийский континент; остановить волну бедности и лишений, захлестнувшую народы Центральной Азии после провозглашения ими независимости.

В первые годы после образования в Центральной Азии независимых государств соседние страны и международное сообщество не уделяли этому региону достаточного внимания. Ситуация изменилась после террористических актов в США в сентябре 2001 г. Находясь в непосредственной близости от Афганистана и являясь плацдармом для военных действий против движения «Талибан», Центральная Азия вдруг оказалась в центре международного внимания. Это внимание возросло благодаря интересу к своим центральноазиатским соседям со стороны России и Китая.

С тех пор внешнее участие в делах Центральной Азии широко изменялось – от желания соседей обеспечить совместный доступ к энергетическим ресурсам и рынкам региона до борьбы с угрозами общей безопасности со стороны терроризма и наркоторговли. Международные доноры сосредоточили свое внимание на поддержке реформ переходного периода, формировании рыночных институтов, а также социальной и рыночной инфраструктуры. В частности, Европейский Союз и Соединенные Штаты занимались поддержкой региональных инициатив, связанных с безопасностью, включая борьбу с наркоторговлей. Недавнее обязательство Китая предоставить помощь в размере 900 млн. долл. на экономическое развитие Центральной Азии также говорит о том, что некоторые соседи по региону могут оказывать более интенсивную финансовую поддержку.

Однако возможности и желание международного сообщества влиять на события в Центральной Азии недостаточны. И хотя их участие помогло социально-экономическому возрождению региона, оно в основном произошло благодаря экономическому росту в Китае и России, резкому увеличению цен на энергоносители и сырье и соответствующему росту экспорта. Позитивную роль сыграли в центральноазиатских странах и силы, стремящиеся к восстановлению экономики после тяжелого спада 1990-х гг. Однако соседние государства и международное сообщество сделали недостаточно для укрепления слабых государственных структур в большинстве стран региона. Международная поддержка была слишком незначительна и распылена. Она не оказывала должного влияния в тех случаях, когда руководители и представители элиты Центральной Азии проявляли недостаточный интерес к серьезным политическим реформам или даже открыто сопротивлялись им и когда интерес к изменению качества управления не наблюдался у ближайших стран-соседей.

Сегодня партнеры Центральной Азии сталкиваются с пятью основными вызовами. Первый – это степень вовлеченности стран региона в процесс реформ. Далеко не все Цели развития тысячелетия будут достигнуты, особенно в беднейших странах региона. Существует серьезная потребность в развитии региональной транспортной инфраструктуры, водных и энергетических ресурсов, а также устранении угроз в сфере обеспечения человеческой безопасности. Для решения этих задач потребуется значительная финансовая помощь со стороны международного сообщества, особенно беднейшим странам региона. В частности, страны, проводящие систематические и эффективные экономические реформы и стремящиеся активно поддерживать региональное сотрудничество и интеграцию, заслуживают большей помощи, чем предоставляемая в настоящее время.

Второй вызов связан с выбором международных организаций – поддерживать национальные или региональные программы. И хотя в последние годы доноры стали уделять больше внимания региональным инициативам, поддержка регионального сотрудничества и интеграции – в частности, финансирование региональных социальных программ – все еще недостаточна.

Третий вызов связан с вопросом, каким образом доноры могут оказывать поддержку по улучшению эффективности управления, недостатки которого не только мешают выработке и внедрению результативной национальной политики, но и региональному сотрудничеству и интеграции. И хотя некоторые двусторонние доноры предоставляют помощь для укрепления эффективности управления, в целом сосед-

ние государства не проявляют большого интереса к этому вопросу. Международные доноры оказывают недостаточную политическую и финансовую поддержку демократическим переменам и реформам властных структур. Кроме того, очевидно, что страны-соседи и доноры ограничены в своих стремлениях и возможностях влиять на национальное руководство государств Центральной Азии.

Четвертый вызов связан с координацией региональных программ помощи. Существует множество примеров эффективного сотрудничества отдельных доноров по конкретным проектам, а многосторонние институты объединились под эгидой ЦАРЭС для регулярных консультаций. Однако это в основном сотрудничество по конкретным вопросам. Координация регионального сотрудничества может стать более широкой как в экономической, так и в иных сферах и осуществляться одной из региональных организаций.

Последняя проблема заключается в создании и поддержке сильных и эффективных региональных организаций в Центральной Азии, способных разрабатывать и претворять в жизнь планы регионального сотрудничества и интеграции, направленные на реальное человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности. В качестве ведущих региональных организаций появились ОЦАС и ШОС. И хотя в последнее время их возможности в решении региональных вопросов расширились, этим организациям еще предстоит уточнить и согласовать свои полномочия, чтобы избежать дублирования и путаницы в деятельности. Необходимо также дальнейшее укрепление ОЦАС и ШОС и более тесное сотрудничество этих организаций с международным сообществом доноров, основанное, в частности, на поддержке ЦАРЭС.

Рекомендации

Наши рекомендации относятся ко всем пяти вызовам, рассмотренным выше.

Международные партнеры и страны–соседи государств Центральной Азии должны продолжать и, по возможности, расширять поддержку, включая финансовую помощь, в сфере человеческого развития и безопасности народов Центральной Азии.

Все партнеры должны расширить свою помощь в области укрепления регионального сотрудничества и интеграции как часть четкой стратегической программы помощи странам Центральной Азии, их правительствам, частному сектору и гражданскому обществу. Эта программа должна быть направлена на развитие региональной социальной и физической инфраструктуры, на политические реформы, открывающие дополнительные возможности для интеграции и борьбы с общими угрозами, а также на создание и укрепление региональных связей и сети распространения информации.

Все партнеры стран Центральной Азии должны помогать им в вопросах совершенствования государственных институтов и повышения эффективности управления, а также в борьбе с коррупцией посредством повышения прозрачности и подотчетности деятельности государственных структур.

Все партнеры должны сотрудничать друг с другом и властями Центральной Азии и улучшать координацию своих программ. Одним из путей достижения этой цели является усиление роли ЦАРЭС в качестве координирующего механизма, поддерживающего ключевые региональные организации – ОЦАС и ШОС.

Члены ОЦАС и ШОС должны уточнить, модернизировать и – в некоторых сферах деятельности – расширить свои полномочия, которые в настоящее время частично дублируются. Им также следует укрепить структуру своих организаций и, желательно, уравнять в правах полноправных членов и наблюдателей, чтобы обеспечить представительство всех ключевых игроков региона.

Основная цель данного доклада состоит в том, чтобы способствовать продвижению регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии, основанных на признании выгод сотрудничества, возрастающем взаимном доверии между государствами и выполнении некоторых из рекомендаций, представленных в данном докладе. Специальный уполномоченный ООН и Представитель Генерального секретаря ООН могут способствовать достижению этой цели посредством диалога на высшем уровне со всеми партнерами в регионе. Чтобы деятельность Специального уполномоченного ООН была эффективной, он должен пользоваться высоким доверием в странах Центральной Азии и уважением в международном сообществе. Поэтому наша заключительная рекомендация такова:

Последняя проблема заключается в создании и поддержке сильных и эффективных региональных организаций в Центральной Азии, способных разрабатывать и претворять в жизнь планы регионального сотрудничества и интеграции, направленные на реальное человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности

Назначить Специального уполномоченного ООН и Представителя Генерального секретаря ООН в Центральной Азии с мандатом следования ключевым рекомендациям, изложенным в данном докладе при диалоге на высоком уровне с национальными властями, региональными институтами и широким международным сообществом.

Краткие выводы о полученных данных и возможных последствиях

В докладе собраны свидетельства того, как недостаточность сотрудничества и интеграции влияет на народы Центральной Азии, какие выгоды дает сотрудничество и что уже делается для его укрепления; а также приводятся извлеченные из прошлого уроки. Мы попытались, где возможно, оценить экономические потери и выгоды, а также количество людей, которых затрагивает эта проблема. По многим пунктам сложно или даже невозможно привести количественные результаты, в частности потому, что в Центральной Азии аналитическая работа в этом плане почти не проводилась. Тем не менее нам удалось сделать некоторые выводы.

Во-первых, количество людей, подвергающихся региональным угрозам и опасностям, весьма велико. Во-вторых, самые крупные выгоды от сотрудничества достигаются благодаря снижению торговых издержек, а к самым большим потерям от его отсутствия приводят гражданские войны. Большие преимущества также могут быть получены в результате сотрудничества в сфере использования водных ресурсов и борьбы с наводнениями, а также при переговорах о цене на хлопок на международных торговых форумах. Некоторые виды затрат, которые приходится нести региону, очень высоки, среди них – лечение ВИЧ/СПИДа и стихийные бедствия.

Региональное сотрудничество поможет сократить эти затраты и принесет новые преимущества, однако не все проблемы, затраты и преимущества равномерно распределяются по странам региона. В основном, малые (и в случае Центральной Азии – бедные) страны больше, чем крупные, выигрывают от регионального сотрудничества, особенно в отношении к ВВП. Это объясняет, почему малые страны, такие как Кыргызстани Таджикистан, особенно заинтересованы в региональном сотрудничестве и интеграции, в то время как крупные государства стремятся больше внимания уделять национальной и региональной безопасности. Некоторые страны больше подвержены стихийным бедствиям, другие – угрозе насилия и гражданской войны.

До сих пор нет точных оценок выгод от регионального сотрудничества, от улучшения инвестиционного климата в регионе, развития региональных энергетических ресурсов, более эффективного использования и управления природными ресурсами и рисками в этой сфере, а также от сотрудничества в области образования и обмена информацией. Однако если все-таки попытаться оценить, насколько может возрасти региональный ВВП через 10 лет при условии комплексного подхода к региональному сотрудничеству и интеграции, то вероятные оценки дают увеличение от 50 до 100%, по сравнению со сценарием, сохраняющим текущее положение вещей. В небольших странах уровень роста ВВП, скорее всего, будет ближе к максимальному значению, а в крупных – к нижнему. Это, вероятно, консервативные оценки, поэтому при предотвращении основных опасностей (гражданской войны и стихийных бедствий) или быстром развитии региональной экономики, полностью объединенной с экономиками соседних стран и мировой экономикой, совокупная прибыль от сотрудничества может быть даже больше.

Наши оценки показывают, что выгоды от регионального сотрудничества, скорее всего, будут распределяться таким образом, что бедные слои населения выиграют в среднем больше, чем обеспеченные. Но один этот факт вряд ли может вызвать политическую приверженность властей стран региона внутренним реформам или тесному региональному сотрудничеству. Политические и экономические круги Центральной Азии в большей степени разделяют интересы состоятельных элит и тех, кто контролирует потоки законных и незаконных доходов, пронизывающих весь регион. Политическое давление в поддержку перемен, открытости границ и регионального сотрудничества, очевидно, должно исходить от высших эшелонов власти или элиты, «просвещенный эгоизм» которой поможет ей осознать, что в долгосрочной перспективе она также значительно выиграет от более конкурентной, динамичной и быстрорастущей региональной экономики, основанной на интеграции и сотрудничестве. Импульс к переменам также могут дать те, кто чувствует себя наиболее ущемленным в связи с закрытостью границ и коррупцией, то есть жители приграничных населенных пунктов, которые, судя по исследованиям, больше других страдают от сложившейся ситуации и предрасположены к

радикальным и насильственным методам защиты своих интересов.

Особая область сотрудничества – национальная и региональная безопасность, в которой в последнее время наметился очевидный сдвиг в сторону большей активности. Это полезно для установления связей и повышения уровня доверия в регионе. Однако в этой области скрывается проблема, которая проявляется когда правительства считают, что угроза стабильности их стран и собственному выживанию исходит не только со стороны радикальных и террористических сил, но и со стороны набирающего силу гражданского общества и политической оппозиции. После революций в Грузии и на Украине, событий 2005 г. в Кыргызстане и Узбекистане правительства стран Центральной Азии стали принимать все более жесткие меры против этих мнимых и реальных политических угроз. И хотя такие действия способствуют сохранению стабильности в краткосрочной перспективе, они не приведут к созданию прозрачных, подотчетных и честных государственных структур, необходимых для стабильности, мира, интеграции и сотрудничества в регионе.

В докладе мы приходим к выводу, что дальнейшее развитие сотрудничества и региональной интеграции центральноазиатских государств может идти по трем сценариям. Сценарий сохранения «статус-кво» закрепит существующие довольно сдержанные подходы к сотрудничеству. «Групповой» сценарий ведет к сотрудничеству и интеграции отдельных стран, предполагая, что другие в той или иной степени изолируются от соседей. Сценарий «активного сотрудничества» отличается значительно большей открытостью границ, сильными региональными структурами и широким – а в некоторых областях интенсивным – сотрудничеством между странами.

С одной стороны, сохранение статус-кво лишает государства больших выгод от сотрудничества, а с другой – позволяет избежать некоторых рисков, что, по всей видимости, ценится, по крайней мере, некоторыми странами региона. Делая выводы из растущего сотрудничества Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, мы приходим к заключению, что в ближайшей перспективе наиболее вероятно реализуется «групповой» сценарий. Если Узбекистан и, в особенности, Туркменистан останутся на позиции самоизоляции, то они отстанут от трех сотрудничающих государств в экономическом росте и человеческом развитии. Это может привести к большей экономической, социальной и политической нестабильности для отставших стран; но, с другой стороны, наглядный пример успешности интеграционного процесса может в течение нескольких лет убедить отстающие страны присоединиться к своим соседям, способствуя, таким образом, развитию региона по «активному» сценарию.

Учитывая огромные преимущества, которые Центральная Азия может получить от сотрудничества и интеграции, мы приводим следующие восемь общих рекомендаций всем партнерам в регионе, стремящимся к человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности.

Общие рекомендации

- Сосредоточивать усилия на региональном сотрудничестве в Центральной Азии с общей целью создания «границ с человеческим лицом».
- Поддерживать региональное сотрудничество, особенно в области торговли и транзита, управления водными и энергетическими ресурсами, а также в сфере подготовки к стихийным бедствиям.
- Как можно активнее действовать и в других областях, включая защиту окружающей среды, миграцию населения, образование, здравоохранение, борьбу с незаконным оборотом наркотиков и региональную безопасность.
- Поддерживать реформы внутренней политики и эффективного управления как необходимое дополнение к региональному сотрудничеству для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности; постоянно сопоставлять достижения региона с Целями развития тысячелетия.
- Добиваться максимальных выгод для народов Центральной Азии, привлекая все страны к участию в региональном сотрудничестве и национальных реформах. Если некоторые страны не участвуют в этом процессе, остальным следует продвигаться вперед и сотрудничать друг с другом.
- Содействовать и делать возможным беспрепятственное пересечение границ для всех лиц (представителей государственных органов, деловых кругов, научных и общественных организаций и частных лиц) с целью туризма, работы и контактов.
- Модернизировать и укреплять ключевые региональные институты, имеющие четкие и действенные мандаты по поддержке регионального сотрудничества по всему спектру трансграничных вопросов.

- Соседние государства и международное сообщество должны делать больше для содействия региональному сотрудничеству и интеграции, поддерживая и координируя действия друг друга.

Сегодня награда за успешное человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности в регионе очень высока: почти 60 млн. человек, живущих в Центральной Азии, – это слишком много, их жизни слишком дороги, чтобы оставить этих людей в изоляции, без выходов к морю и без средств к существованию. Роль Центральной Азии на Евразийском континенте слишком значительна, а ресурсы – человеческие, энергетические и природные – слишком важны для всего мира, чтобы ими пренебрегать.

Настало время, когда руководство региона должно открыть свои страны в политическом и экономическом отношении. Настало также время крупным соседним государствам и международному сообществу предложить Центральной Азии поддержку, которую ЕС уже предложил своим соседям, предоставив доступ к своим рынкам, финансам и информации, поддержав демократию и соблюдение прав человека. При таких условиях центральноазиатские страны, каждая по отдельности и в сотрудничестве друг с другом, будут готовы к обеспечению человеческой безопасности и человеческого развития, которых заслуживают народы этого региона.

Глава 1

Введение

«Чтобы выжить, центральноазиатские республики должны объединиться. Региональное объединение должно стать национальной заботой всех центральноазиатских государств.»

Чингиз Айтматов[1]

С укреплением СССР Центральная Азия была интегрирована в советскую командную экономику, но географически и экономически оставалась оторванной от центра советской империи

Центральная Азия[2] – центральный регион Евразии

Веками Евразийский континент простирался как единое географическое и экономическое пространство от берегов Тихого до Атлантического океана, от арктических морей до кончика Индийского субконтинента. Транспортное сообщение, связь и торговля через это обширное пространство всегда были трудны и опасны: они не только требовали больших финансовых и временных затрат, но и осложнялись природными препятствиями, изменяющимися границами и прерывались войнами. И тем не менее Евразийский континент соединял разные народы. Самым известным маршрутом был знаменитый Шелковый путь из Китая в Европу. Находясь в географическом центре Евразии, Центральная Азия была важнейшим регионом. Ее оазисы служили промежуточными остановками на торговых путях. Ее империи рождали завоевателей или становились трофеями вражеских армий. Ее великие города были центрами торговли и науки, а религиозные святыни притягивали паломников со всего исламского мира.

Начиная с конца 1990-х гг. сильно пострадала сфера человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

Однако к XIX в. развитие морского транспорта, упадок центральноазиатских и Китайской империй, усиление колониального соперничества между царской Россией и Великобританией привели к тому, что центральноазиатские трансконтинентальные транспортные и торговые пути были заброшены, даже несмотря на стремление великих держав к доминированию в регионе. С укреплением СССР Центральная Азия была интегрирована в советскую командную экономику, но географически и экономически оставалась оторванной от центра советской империи. Она была в большой степени отрезана и от остального мира, включая своих ближайших соседей и исторических торговых партнеров на юге (Афганистан, Иран и страны Южной Азии) и на востоке (Китай и Монголия). В результате этих исторических изменений, сопровождавшихся холодной войной и созданием «железного занавеса» в Центральной Европе, Евразийский континент оказался политически и экономически разорванным на части.

Распад Советского Союза в 1991 г., вызванный множеством порожденных советской системой политических и экономических проблем, крайне негативно повлиял на ситуацию в пяти центральноазиатских республиках – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Резко снизилась экономическая активность. Новые границы и конец командной экономики разрушили торговые, транспортные и финансовые связи, налаженные в советский период. Регион покинули большое количество квалифицированных русских специалистов, а также представителей некоторых этнических меньшинств. Прекратились инвестиции и традиционное межреспубликанское сотрудничество в ключевых секторах, особенно в сфере водных и энергетических ресурсов, несмотря на то что из-за своей удаленности от международных рынков и отсутствия выходов к морям новые государства столкнулись с большими проблемами интеграции в мировую экономику. Некоторые из них пережили гражданскую войну и угрозу национальной безопасности. В целом наблюдался резкий рост бедности, упадок системы социального обслуживания и социальной защиты населения. В дополнение ко всем этим трудностям каждой из стран пришлось формировать новое национальное самосознание, строить государственные институты, а также проводить рыночные реформы, в большинстве случаев силами политических и административно-хозяйственных кадров, вышедших из руководства советских республик.

Начиная с конца 1990-х гг., как и в большинстве стран бывшего Советского Союза, в республиках Центральной Азии начался экономический подъем, однако в большей части региона доходы остаются ниже уровня 1990 г. Сильно пострадала сфера человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, а бедность и неравенство достигли гораздо более высокого уровня, чем до распада Советского Союза. Государственное управление остается в основном слабым, а системы социального обслуживания и защиты населения – малоэффективными. Несмотря на все более заметные различия между странами региона, у них есть множество общих проблем, связанных с экономическими, структурными и политическими реформами.

Один из основных общих вызовов – налаживание регионального сотрудничества

Один из основных общих вызовов – налаживание регионального сотрудничества. Пять центральноазиатских стран, окруженных со всех сторон сушей, не смогут добиться процветания, пока они будут препятствовать движению людей, товаров и информации через общие границы, границы со странами-соседями и остальным миром. Сотрудничество не означает восстановление интеграции с центральным планированием, как в советские времена. На самом деле оно подразумевает развитие условий, при которых границы не будут препятствовать передвижению людей и функционированию рынка посредством торговли и инвестиций, объединению инфраструктуры, использованию водных и энергетических ресурсов, созданию общих систем защиты окружающей среды и

здоровья населения, а также свободному распространению информации.

Сотрудничество становится особенно важным сейчас, после распада советской империи, открывшего новые исторические возможности для реинтеграции Евразийского континента. Мощные державы континента – Китай, Индия, Россия и Европейский союз (ЕС) – теперь больше не разделены наглухо закрытыми границами. Появилась надежда, что мирный Афганистан будет служить мостом между Северной и Южной Азией. Появляются региональные экономические и политические структуры, которые становятся центрами регионального сотрудничества. А современные средства связи, включая воздушный транспорт, телекоммуникации и Интернет, сокращают расстояния с точки зрения как затрат, так и скорости.[3]

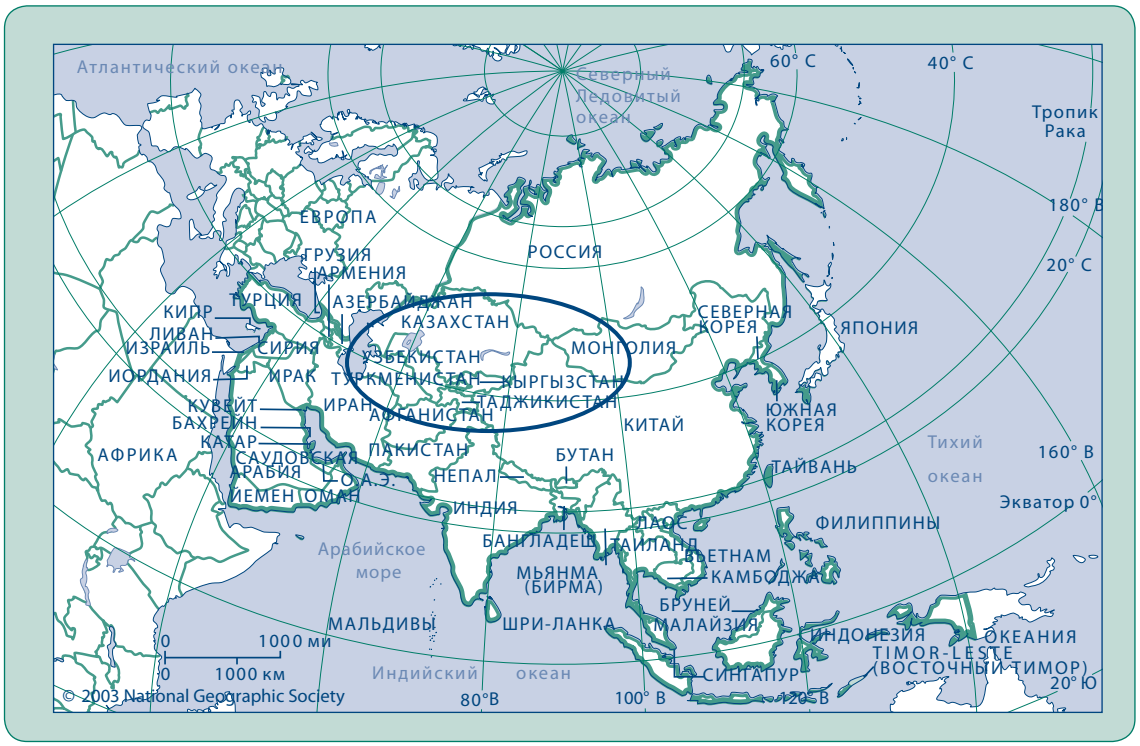
Расположение в центре потенциально целостного континентального экономического пространства (см. Рисунок 1.1) дает возможность Центральной Азии снова стать узлом трансконтинентальных связей. Однако для создания условий, позволяющих региону стать мирной и процветающей территорией, поддерживающей интеграцию евразийской экономики, привлекающей инвестиции и опыт, необходимые для дальнейшего прогресса на базе существующих природных и людских ресурсов, центральноазиатским странам необходимо сотрудничать. Только при условии открытости границ эти республики смогут вновь стать неотъемлемой частью Евразии и добиться экономического процветания, социального прогресса, обеспечения человеческой безопасности и политической стабильности.

Сотрудничество и интеграция экономик, а также снижение затрат на транспорт и транзит позволят странам Центральной Азии создать более крупные рынки для производства, торговли и инвестиций, получить более широкий доступ к соседним и международным рынкам. Сотрудничество и интеграция могут также стимулировать стремление правительств этих стран проводить реформы экономики и политической системы. Сотрудничество может способствовать обеспечению населения «региональными общественными благами» (вода, энергия и т. п.) и помогать в борьбе с «региональным общественным ущербом» (стихийные бедствия, наркоторговля, преступность),[4] а также снизит риск приграничных конфликтов и усилит влияние стран региона на международных форумах и в межрегиональных переговорах.

Однако Центральная Азия по-прежнему сталкивается с политическими препятствиями на пути сотрудничества и интеграции. Естественно, что в первые годы после распада Советского Союза руководители новых республик в основном занимались государственным строительством и болезненным процессом перехода к рыночной экономике. Соответственно, у них были

Однако Центральная Азия по-прежнему сталкивается с политическими препятствиями на пути сотрудничества и интеграции

Центральная Азия: центр Евразии **Рисунок 1.1**



Источник: основано на карте предоставленной National Geographic Society

Появилась опасность, что правительства стран региона снова сосредоточат свое внимание на главной краткосрочной задаче – сохранении национальной политической стабильности и согласия, а не на более интенсивном сотрудничестве друг с другом

лишь ограниченный интерес и возможности заниматься более широкими вопросами. Кроме того, существовало сильное сопротивление каким-либо уступкам в области вновь завоеванного национального суверенитета. Среди глав государств постоянно присутствовал дух конкуренции и недоверия, поддерживаемый убеждениями, что международные и региональные экономические и политические связи не могут быть взаимовыгодными – преимущества, которых добьется одна страна, обязательно обернутся потерями для другой.

Несмотря на все препятствия, вплоть до вспышки политического и социального недовольства в Кыргызстане в марте 2005 г. и в Узбекистане в мае 2005 г., большинство руководителей центральноазиатских республик, казалось, склонялись к более тесному сотрудничеству как на двусторонней основе, так и в контексте региональных структур с участием Китая и России. Кроме того, страны региона стали получать более широкую международную поддержку. В 1990-е гг. Центральной Азии уделялось недостаточно внимания со стороны международной общественности, поскольку основное внимание было направлено на Центральную Европу, гражданские войны и переустройство на Балканах, а также нелегкий переход России к рыночной экономике. Ситуация изменилась после террористических актов 11 сентября 2001 г., когда Центральная Азия вместе с Афганистаном оказались в центре международного внимания как регион с важным геополитическим значением и потенциальными долгосрочными рисками. Новый интерес стало вызывать центральное местоположение Центральной Азии на пересечении евразийских линий геополитической напряженности между Востоком и Западом, Севером и Югом, огромные запасы природных ресурсов (особенно энергетических), серьезные экономические и социальные трудности и явные риски политической нестабильности. Крупнейшие страны – соседи Центральной Азии, особенно Китай и Россия, вместе с многосторонними и двусторонними донорами осознали, что развитие регионального сотрудничеств должно стать решающим фактором стабильности и экономического роста.

Современные границы республик были установлены в советские времена часто без учета каких бы то ни было географических, экономических или этнических особенностей

Однако в результате недавних волнений в Кыргызстане и Узбекистане появилась опасность, что правительства стран региона снова сосредоточат свое внимание на главной краткосрочной задаче – сохранении национальной политической стабильности и согласия, а не на более интенсивном сотрудничестве друг с другом. Существует и растущая опасность того, что соседние страны и международные партнеры начнут бороться друг с другом за укрепление своего положения в регионе, вместо того чтобы сообща оказывать поддержку государствам Центральной Азии. Цель данного доклада – продемонстрировать, что для достижения устойчивых успехов в человеческом развитии и обеспечении человеческой безопасности странам Центральной Азии и международному сообществу необходимо сотрудничать.

Трудности и перспективы регионального сотрудничества и интеграции

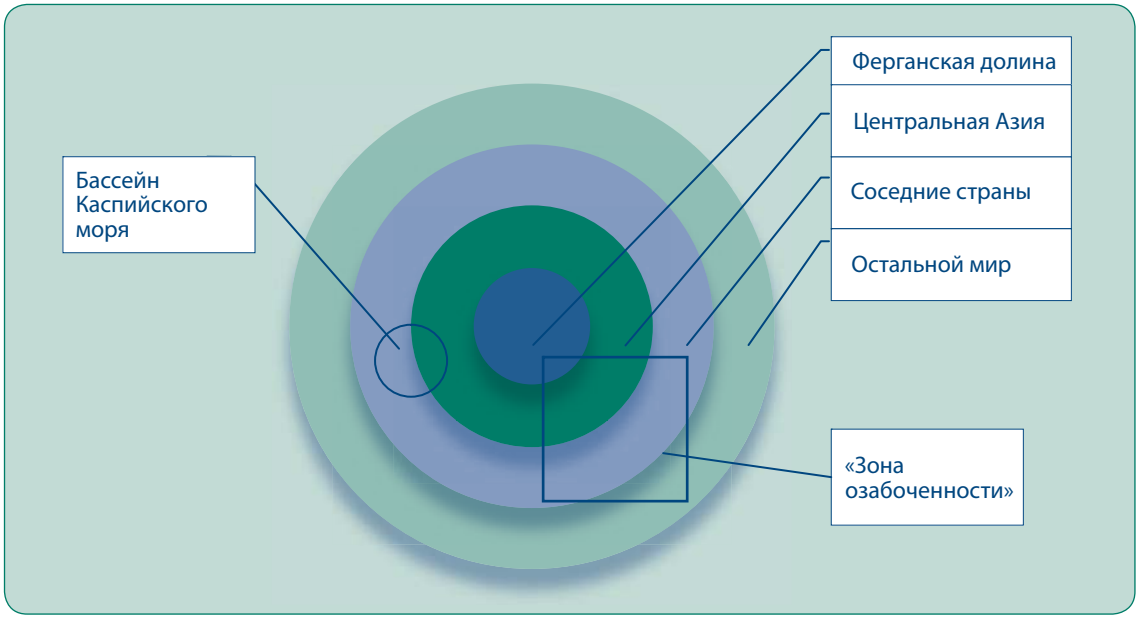
В данном докладе оценивается возможное воздействие экономического сотрудничества и интеграции на человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности в Центральной Азии в условиях, сложившихся после распада Советского Союза. Здесь также рассматриваются новые перспективы, появившиеся благодаря экономическому подъему центральноазиатских экономик наряду с экономикой России, быстрому экономическому развитию и растущей внешней ориентации Китая, а также благодаря большей открытости Афганистана. Прежде всего возникает несколько практических вопросов: как следует определять границы региона, к каким формам регионального сотрудничества и интеграции должна стремиться Центральная Азия и какие основные региональные связи следует рассматривать?

Определение границ региона

Определение региона и его границ – сложная задача по нескольким причинам. В докладе мы в основном рассматриваем пять новых независимых центральноазиатских государств – бывших советских республик. Причины такого выбора просты: имея общую политическую и экономическую историю, эти страны едины и географически; в течение столетий их соединяли прочные этнические, культурные и языковые связи.[5] Однако важно также отметить, что современные границы республик были установлены в советские времена часто без учета каких бы то ни было географических, экономических или этнических особенностей.

Границы региона могли бы быть определены и по-другому. Например, поскольку границы между центральноазиатскими республиками и их соседями сейчас намного более открыты, а со временем станут еще более открытыми, то можно было бы определить центральноазиатский регион в более широком смысле, включая в него географически, этнически и (потенциально) экономически связанные с ним регионы

Группы регионов, рассматриваемые в докладе **Рисунок 1.2**



Источник: ПРООН.

соседних стран. Среди них – Западный Китай, населенный тюркско-уйгурским населением, имеющий общие водные ресурсы и предлагающий новые возможности в торговле; Северный Афганистан, имеющий этнические связи с регионом, общие водные ресурсы и возможности торговли; а также Азербайджан, имеющий тюркские этнические и исламские религиозные традиции, тесные исторические контакты и энергетические и экологические связи через Каспийское море. Однако основные политические и экономические связи Западного Китая, безусловно, с Китаем; будущее Северного Афганистана в долгосрочной перспективе, вероятно, связано с остальной частью этой страны; а настоящие и потенциальные региональные связи Азербайджана установлены в основном со странами Каспийского бассейна и Южно-Кавказского региона.

В то же время внутри центральноазиатского региона, включающего пять республик, одни субрегиональные связи крепче других – например, приграничные связи в Ферганской долине традиционно были очень тесными. И наоборот, высокие горные цепи разделяют территорию Таджикистана на небольшие субрегионы, которые традиционно имели более прочные экономические и этнические связи с соседними странами, а не друг с другом. И можно сказать, что северные и западные регионы Казахстана больше ориентированы на Россию и Китай, чем на центральноазиатских соседей.

Чтобы отразить естественные силы притяжения, в начале доклада в основном рассматриваются пять центральноазиатских республик, а затем и другие региональные отношения в соответствующих разделах (см. Рисунок 1.2). В одних случаях мы будем рассматривать субрегионы внутри Центральной Азии (например, Ферганскую долину). В других – взаимоотношения с основными соседями, особенно с Афганистаном, Китаем, Ираном и Россией. В некоторых случаях для понимания более широкого геополитического контекста, внутри которого происходит развитие Центральной Азии, ключевыми будут взаимоотношения с остальным миром – ЕС и США, а также с Индией, Пакистаном и Турцией. И наконец, в отдельных случаях значимыми могут оказаться другие региональные отношения. Например, бассейн Каспийского моря важен с точки зрения управления газовыми и нефтяными ресурсами в Казахстане и Туркменистане. А так называемая «зона озабоченности», в которую входят большая часть Ферганской долины, Афганистан, Западный Китай, северная часть Пакистана и часть Таджикистана, очень важна при изучении взаимосвязанных областей, больше всего подверженных проблемам нищеты и конфликтов.[6]

Выбор подхода

До сих пор мы использовали термины «сотрудничество» и «интеграция» вместе. Необходимо разъяснить, что мы подразумеваем под этими терминами. Интеграция может обозначать два взаимосвязанных понятия – трансграничную экономическую и социальную интеграцию и трансграничную интеграцию государственных институтов. Высокая степень экономической и

И сотрудничество, и интеграция гораздо шире деятельности на государственном уровне и взаимодействия государственных структур

социальной интеграции обычно обусловлена наличием высокоинтегрированных государственных институтов, которые регулируют и облегчают трансграничные связи.

Сотрудничество, напротив, означает более неформальное взаимодействие между странами и сравнительно низкий уровень институциональной интеграции, обычно связанный со слабой интеграцией различных видов деятельности. Сотрудничество предполагает менее обязывающие и, следовательно, менее предсказуемые и менее надежные договоренности между партнерами, что, с другой стороны, позволяет им идти на меньшие уступки в области национального суверенитета и свободы действий.

И сотрудничество, и интеграция гораздо шире деятельности на государственном уровне и взаимодействия государственных структур. При рыночной экономике участники негосударственного сектора – фирмы, торговые организации, организации гражданского общества, научные институты, отдельные люди – должны эффективно взаимодействовать и сотрудничать через границы. Цель правительств – способствовать этому процессу.

Существуют ли примеры региональной интеграции и сотрудничества, подходящие для Центральной Азии? Необходимо выбрать адекватный пример для формирования реалистичных ожиданий, которые не будут омрачены возможными проблемами при реализации.

В качестве примера успешной региональной интеграции, которому могла бы следовать Центральная Азия, часто приводится ЕС. После Второй мировой войны Западная Европа получила мощный политический импульс к объединению при лидерстве двух крупнейших экономик – Франции и Германии. Европа противостояла возможной общей угрозе коммунизма и обрела в лице США защитника и покровителя. Однако в Центральной Азии действуют иные факторы, поэтому модель сотрудничества по типу ЕС в данном случае не совсем уместна (см. Вставку 1.1).

Недавний опыт региональной интеграции развивающихся стран может оказаться более подходящим. С 1974 г. прошли три волны регионального сотрудничества.[7] Следуя примеру Европейского экономического сообщества, многие развивающиеся страны в 1960-е гг. вступили в региональные таможенные союзы. Большинство из этих союзов практически прекратило свое существование в 1970-е гг., поскольку партнеры в большинстве случаев были не готовы отказаться от импорта более дешевых и качественных товаров из стран, не входящих в региональную группу. В течение 1980-х и в начале 1990-х гг. продолжающееся расширение и укрепление ЕС, а также Североамериканское

Вставка 1.1

Может ли Центральная Азия последовать примеру европейской интеграции?

ЕС начинался как зона свободной торговли и за более чем полвека постепенно превратился сначала в таможенный союз, а затем в полностью интегрированный общий рынок и наконец – в валютный союз. Европейская интеграция развивалась в течение многих десятилетий, адаптируясь к изменяющейся экономической и геополитической обстановке.

Существует множество различий между Европой полувековой давности, когда были сделаны первые шаги к европейской интеграции, и современной Центральной Азией. Следовательно, опыт ЕС не может быть непосредственно перенесен на центральноазиатский регион. Однако пример ЕС выявил несколько факторов, важных для успеха интеграции. Во-первых, европейские страны имели две важные общие цели: восстановление экономики после Второй мировой войны и обеспечение мира и благосостояния на базе общих принципов демократии и рыночной экономики. Во-вторых, общие цели решительно поддерживались политической волей двух ключевых стран-лидеров – Франции и Германии. В-третьих, послевоенные экономические условия – быстрый экономический рост и расширяющиеся торговые связи – были достаточно благоприятны. И наконец, европейская интеграция началась со стратегического выбора, сделанного странами со сходными экономическими системами и уровнем развития.

Напротив, отсутствие общих целей, сильной политической воли и ясного видения перспектив долгосрочного сотрудничества, а также огромные различия в экономических системах и устремлениях стран Центральной Азии, вероятно, сделают процесс интеграции в этом регионе очень непохожим на опыт ЕС. Однако пример Европы показывает, что если для Центральной Азии цель – постепенная интеграция, то более развитые и богатые страны в регионе должны проявить инициативу и стремиться к экономической интеграции, основанной на общем понимании ее перспектив. Пример Европы также демонстрирует, что со временем у стран региона должно возникнуть стремление к созданию похожих экономических систем. Это означает, что страны, больше других отстающие в переходе к рыночной экономике, должны будут догнать лидеров в реформировании. Также по мере развития интеграции страны должны быть готовы отказаться от некоторых аспектов своей автономии. И им необходимо пойти дальше деклараций о намерениях и перейти к реальным действиям.

Источник: United Nations, 2004.

соглашение о свободной торговле вызвали новую волну инициатив, включая МЕРКОСУР в Латинской Америке и несколько региональных организаций в Азии (Организация экономического сотрудничества – ОЭС, Южно-Азиатская ассоциация регионального сотрудничества и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии). И снова по тем же причинам, что и в более ранних таможенных союзах, эти договоры были недостаточно результативны. После азиатского кризиса 1997 – 1998 гг. началась третья волна региональных инициатив, в большинстве своем состоявших из двусторонних переговоров в Азии с неясными пока результатами.

Вероятно, самая подходящая модель сотрудничества для Центральной Азии – Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, который был заключен после окончания вооруженных конфликтов на Балканах в конце 1990-х гг. Пакт стабильности был направлен на преодоление последствий регионального конфликта в Юго-Восточной Европе путем создания важных экономических, социальных и культурных связей. Ключевые особенности развития сотрудничества заключались в лидирующей роли ЕС в качестве спонсора, перспективах будущего вступления в ЕС для стран – участников Пакта и значительной финансовой поддержке экономического восстановления региона со стороны международного сообщества. И хотя условия в Центральной Азии серьезно отличаются, широта региональных вопросов, отраженная в Пакте, и эффективный институциональный подход, направленный на принятие тщательно продуманных договоров в конкретных областях и вовлечение многих региональных сил (включая деловые круги и организации гражданского общества), могут оказаться весьма полезными для центральноазиатских стран (см. Вставку 1.2).

В Центральной Азии существуют, по крайней мере, две причины, чтобы начать с сотрудничества и, может быть, только в долгосрочной перспективе стремиться к более интенсивной институциональной и экономической интеграции. Во-первых, несмотря на исторические связи, сегодня центральноазиатские страны отличаются уровнем экономического развития, политической ориентацией, а также структурой экономики и государственных институтов. Этим и обусловлены расхождения интересов и потребностей, которые могут развести эти страны в разных направлениях.

Во-вторых, на фоне советского прошлого в Центральной Азии к интеграции часто относятся с подозрением, будто она подразумевает потерю национальной независимости и самобытности. Примеры других регионов показывают, что сотрудничество и интеграция вовсе не означают исчезновение национальных границ или отказ

Вставка 1.2

Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы

Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы был подписан в Кельне в июне 1999 г. В основном документе более 40 стран-партнеров и организаций декларировали согласие поддерживать страны Юго-Восточной Европы «в их усилиях, направленных на обеспечение мира, развитие демократии и уважения к правам человека, а также экономики, в целях достижения стабильности во всем регионе.» Пакт был направлен на установление стабильности в результате осуществления региональных проектов в следующих областях:

- Местная демократия и приграничное сотрудничество
- Средства массовой информации
- Энергетика и региональная инфраструктура
- Межрегиональное торговое/инвестиционное соглашение
- Борьба с организованной преступностью и коррупцией
- Миграция, предоставление политического убежища/беженцы

Пакт стабильности – декларация принятия обязательств и рамочное соглашение по международному сотрудничеству. Это не новая международная организация, у Пакта нет независимых финансовых ресурсов или структур по реализации программ. Пакт служит неформальной политической организацией и форумом для координации деятельности между странами региона, странами-донорами, международными финансовыми структурами, представителями деловых кругов и общественными организациями. Организационно Пакт стабильности опирается на специального координатора с командой в 30 человек. Важнейшая задача координатора – согласовывать политические стратегии участников, координировать существующие и новые инициативы и избегать ненужного дублирования деятельности различных структур.

В соответствии с основным документом Пакта, ЕС, взявший на себя ведущую роль в его поддержке, обязуется привести Юго-Восточную Европу «к полной интеграции … в свои структуры», включая, в конечном счете, полное членство. Это, а также щедрое финансирование международным сообществом процессов восстановления, национальных реформ, регионального сотрудничества и интеграции стали ключевыми факторами успеха в сотрудничестве.

Источник: www.stabilitypact.org.

Трансграничное сотрудничество означает, что и люди, и различные государственные структуры в разных странах должны стремиться к взаимному доверию и принятию на себя обязательств

от национального суверенитета. Это не так. Например, между экономиками Европы и США существует тесная экономическая интеграция через Атлантический океан, а интеграция через границу Канады и США еще более прочна. Тем не менее эти страны сохраняют свой суверенитет. Однако трансграничное сотрудничество означает, что и люди, и различные государственные структуры в разных странах должны стремиться к взаимному доверию и принятию на себя обязательств, для того чтобы свести к минимуму проблемы и барьеры, связанные с границами. Договоры между соседними странами, облегчающие передвижение людей, потоки товаров, капитала и информации, координирующие отраслевую и макроэкономическую политику, экономические структуры, гражданское и конституционное законодательство, подразумевают необходимость разделять некоторые элементы национального суверенитета с партнерами.

Центральноазиатским странам придется в конечном итоге найти собственный подход к региональному сотрудничеству и интеграции

Центральноазиатским странам придется в конечном итоге найти собственный подход к региональному сотрудничеству и интеграции. Несмотря на общие угрозы для экономической и социальной стабильности, в настоящее время им не хватает не только сильной политической мотивации и лидерства для углубления региональной интеграции, но и внешней финансовой помощи и доминирующего стимула для международных политических сил, к примеру, членство в ЕС. Отстаивая региональное сотрудничество и усилия, направленные на интеграцию, необходимо четко представлять себе все эти ограничения.

Опыт ЕС демонстрирует, что успех достигнут благодаря постепенному процессу интеграции, начиная с маленьких шагов, но при четком понимании конечной цели и сплоченности ведущих участников. Опыт Пакта стабильности показывает, что сильная внешняя поддержка и стимулы в сочетании с небольшими гибкими структурами могут объединить даже страны, имеющие недавнюю историю конфликтов. При реалистичном подходе Центральной Азии нужно начинать с интеграции структур на самом простом уровне, направляя внимание на сотрудничество по широкому спектру вопросов и выбирая те направления, на которых можно быстро получить позитивные результаты. Тогда успех будет укреплять доверие, и на основе решенных задач можно будет ставить более крупные долгосрочные цели. Центральноазиатские страны, их соседи и международное сообщество могли бы сообща совершенствовать и укреплять региональные институты, которые могут стать эффективным инструментом в поддержке регионального сотрудничества.

Если периодически в одних областях на пути сотрудничества могут возникать политические или иные препятствия, то в других оно может продолжаться

Выбор ключевых направлений

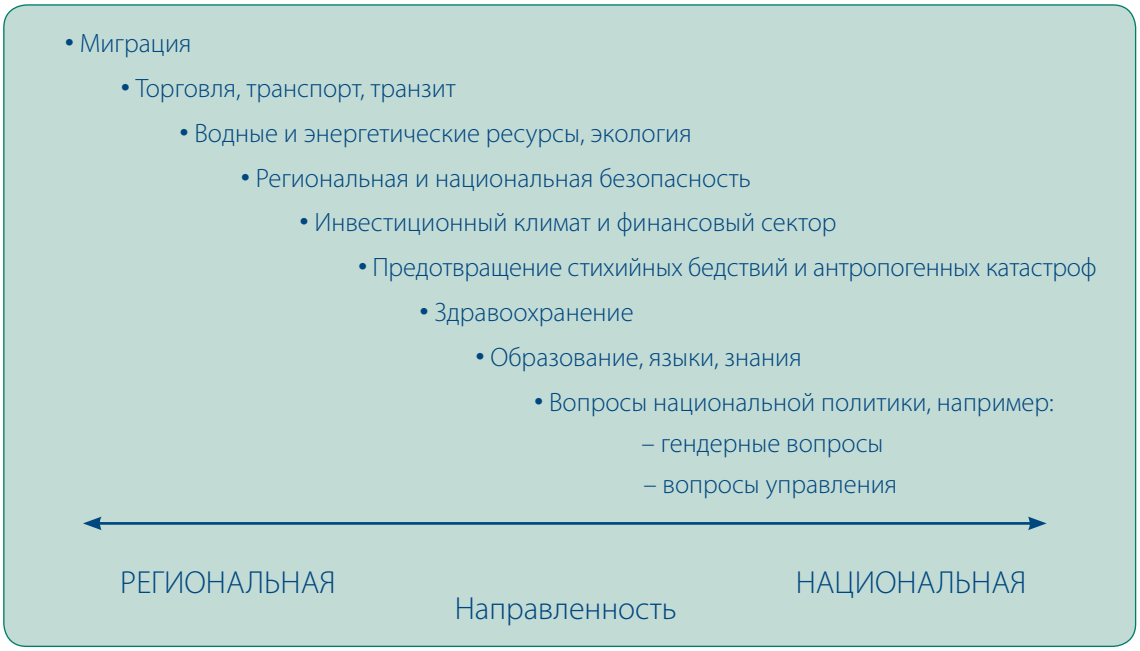
Региональное сотрудничество и интеграция часто рассматриваются с точки зрения важнейших экономических связей (торговля, транспорт, транзит и инвестиции и пр.), связей в сфере природных ресурсов (водных, энергетических и экологических); в области национальной безопасности (в т. ч. терроризм, торговля оружием и наркотиками и исламские военизированные группировки).[8] В Центральной Азии заслуживают внимания все три направления. Другие важные сферы сотрудничества – миграция, образование, здравоохранение, подготовка к противостоянию стихийным бедствиям, гендерные вопросы и управление. Несомненно, некоторые из этих направлений требуют более тесных связей, чем другие. Однако региональное сотрудничество может способствовать проведению внутренних реформ и формированию структур, не имеющих серьезного межгосударственного значения. На Рисунке 1.3 основные области политики приводятся в соответствие с их региональной или национальной направленностью.

При анализе регионального сотрудничества и интеграции в докладе мы не случайно рассматриваем все основные региональные связи и некоторые вопросы национальной политики. Такой подход объясняется несколькими причинами. Во-первых, все эти области важны сами по себе в плане вклада в человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности. Во-вторых, между многими областями существуют важные связи, например, между торговыми барьерами и вопросами безопасности, водными и энергетическими ресурсами, конкурентоспособностью и достижениями в сфере образования. В-третьих, если периодически в одних областях на пути сотрудничества будут возникать политические или иные препятствия, то в других оно может продолжаться. Это может не только принести значительные прямые выгоды, но также способствовать установлению взаимных связей и доверия, которые со временем откроют путь для более широкого сотрудничества в отстающих областях. Ниже мы приведем краткую оценку каждого из этих направлений политики в свете их значимости для регионального сотрудничества и интеграции. В последующих главах они будут рассмотрены более подробно.

Миграция

В советские времена свобода передвижения граждан была сильно ограничена. Люди перемещались в соответствии с политическими решениями и предписаниями центрального пла-

Направленность политики по основным региональным вопросам **Рисунок 1.3**



Источник: ПРООН.

нирования. После распада Советского Союза значительное число квалифицированных рабочих вернулось на родину. Возникли новые миграционные потоки, в основном из беднейших центральноазиатских стран в Россию, но также – совсем недавно – в Казахстан. Кроме того, новые границы между центральноазиатскими республиками разорвали традиционные семейные и деловые связи в приграничных районах. Некоторое количество беженцев, лиц, ищущих политического убежища, и лиц без гражданства оказалось не по своей воле или по недоразумению за пределами традиционных мест жительства, не получая вообще (или получая в незначительной степени) правовую и государственную поддержку и защиту. Многие из вопросов человеческого развития, а также проблем и возможностей, возникших в результате миграции, лучше всего было бы решать путем сотрудничества между центральноазиатскими республиками, привлекая к этому соседей, и в особенности Россию.

Торговля, транспорт и транзит

Интеграция торговли – один из важнейших вопросов для Центральной Азии, если регион стремится стать конкурентоспособным и интегрироваться в мировую экономику. Поскольку ни одна из центральноазиатских республик не имеет выхода к морю[9], они зависят друг от друга и от своих соседей в вопросах доступа к рынкам. Для торговой интеграции требуются реалистичная и эффективная торговая политика и соответствующие структуры, надежные транспортные связи и облегчение транзита как на границах, так и внутри стран. Эти вопросы лучше всего согласовывать и решать на уровне всего региона.

Водные и энергетические ресурсы и окружающая среда

Водные и энергетические ресурсы и окружающая среда в Центральной Азии неразрывно связаны. В этом регионе каждая страна щедро наделена одними природными ресурсами и экологическими активами и отчаянно нуждается в других. Поэтому огромное значение имеют естественные и созданные руками человека связи через границы. Распад водной и энергетической системы в Центральной Азии угрожает будущему экономики всего региона, а также экологическому и социальному равновесию. Самый известный пример таких опасностей – катастрофа Аральского моря, принесшая огромный экономический, социальный и экологический ущерб. Среди других проблем – упадок водной, ирригационной и энергетической систем, растущие риски из-за недостаточной надежности дамб и разделение населения из-за искусственно проведенных границ (например, в Ферганской долине). Выгоды от регионального сотрудничества в этом секторе могут быть очень велики, а ущерб от регионального конфликта – огромным, если центральноазиатские страны не пойдут по пути сотрудничества друг с другом.

Многие из вопросов человеческого развития, а также проблем и возможностей, возникших в результате миграции, лучше всего было бы решать путем сотрудничества

Региональная и национальная безопасность

В условиях растущей взаимозависимости стран в глобальном масштабе мир и национальная безопасность зависят от региональной стабильности. Ни одно государство в одиночку не сможет бороться с новыми и потенциальными угрозами и опасностями. Региональные усилия могут внести значительный вклад в сохранение как национальной безопасности, так и региональной стабильности. Сотрудничество в области безопасности будет способствовать укреплению доверия и взаимопонимания и одновременно снижать вероятность конфликтов. Оно также поможет поставить заслоны распространению международной преступности и незаконному пересечению границ (включая торговлю людьми, особенно женщинам и детьми, а также наркотиками, оружием и другой контрабандой; отмывание денег).

Инвестиционный климат и финансовый сектор

Инвестиционный климат и финансовый сектор страны – ключевые факторы, определяющие приток внутренних и прямых иностранных инвестиций (ПИИ). При неблагоприятном деловом климате ПИИ очень ограничены, а внутренние инвесторы стремятся переводить свои деньги за рубеж. Однако на активность инвесторов влияют не только события в конкретной стране, но и в значительной степени ситуация в соседних странах. Хорошо развитый финансовый сектор и эффективные региональные платежные системы способствуют улучшению делового климата, увеличивают приток инвестиций и повышают эффективность трансграничных транзакций. Региональное сотрудничество между правительствами поможет обеспечить эффективное функционирование финансовых систем. В то же время региональные бизнес-структуры и банковские ассоциации могут стать серьезным лобби, стимулирующим развитие регионального сотрудничества и интеграции.

Предотвращение стихийных бедствий и антропогенных катастроф

Центральная Азия особенно уязвима для стихийных бедствий и антропогенных катастроф. Среди стихийных бедствий главную опасность представляют землетрясения и наводнения, которые могут иметь значительные последствия для соседних стран. Среди самых опустошительных антропогенных угроз – международные и региональные сети наркоторговли, преступности и терроризма. Все эти проблемы вносят свой вклад в трагедии отдельных людей, определенных групп, а иногда – целых государств. Региональные инициативы очень важны для адекватной подготовленности к катастрофам и угрозам, а также контроля над ними и реагирования.

Здравоохранение

ВИЧ/СПИД, туберкулез и другие инфекционные заболевания не признают границ. По всему миру они распространяются вдоль автодорог, идут по следам наркоторговцев и преступных элементов, переносятся мигрантами и туристами. Эта угроза теперь распространилась и на Центральную Азию. Сотрудничество в борьбе с распространением болезней и обмен информацией по социально приемлемым формам их профилактики и лечения имеют особую важность, учитывая приграничные риски и скудные ресурсы, которые каждая страна может выделить на решение этих серьезных проблем.

Образование, информация и языки

Советский Союз обладал передовыми научными организациями и эффективной образовательной системой, в которой ценились строго научная подготовка и глубокие исследования, хотя они и были плохо приспособлены к требованиям современной рыночной экономики. С распадом Советского Союза эта система была подорвана на всей территории Содружества Независимых Государств (СНГ)[10], особенно в отдаленных и бедных странах Центральной Азии. И хотя некоторые научные сообщества, объединяющие ученых разных государств, до сих пор сохранились, возможности для обмена знаниями и построения современного общества, основанного на знаниях, очень сократились. Русский язык, бывший языком межнационального общения, по-прежнему широко используется в Центральной Азии, но среди представителей молодого поколения все больше уступает место национальным языкам. Нахождение региональных подходов поможет решить общие проблемы в образовании и распространении знаний.

Национальная политика – управление, гендерные и другие вопросы

Множество важных вопросов национальной политики и формирования государственных структур, оказывающие значительное влияние на человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности, не имеют прямого трансграничного значения. Однако даже в области национальной политики и

институциональных реформ региональное сотрудничество может быть полезным в плане установления региональных стандартов и обмена опытом в реализации реформ. Гендерные вопросы и проблемы управления – только некоторые из областей, в которых центральноазиатские страны сталкиваются со сходными серьезными задачами, степень и характер которых могут различаться. Среди других областей – развитие местного самоуправления, независимость средств массовой информации, права человека и демократические реформы.

Региональные вызовы и возможности в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

В конечном итоге региональное сотрудничество и интеграция не являются самоцелью, они – вклад в человеческое развитие и безопасность. Понимание того, как региональное сотрудничество и интеграция влияют на человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности в Центральной Азии, начинается с определения этих терминов. Нам также нужно пояснить то, как они связаны с «Декларацией тысячелетия» Организации Объединенных Наций, подписанной всеми государствами – членами ООН, включая государства Центральной Азии, а также с Целями развития тысячелетия, которые появились впоследствии.

Человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности

С тех пор как в 1990 г. ПРООН издала свой первый «Доклад о человеческом развитии», концепция человеческого развития заняла центральное место в деятельности ООН. В соответствии с концепцией, истинное богатство страны – люди, они и цель, и средство развития. Для раскрытия своего потенциала люди должны иметь возможность принимать решения, которые способствуют их самореализации, творчеству и удовлетворенности. В «Докладе о человеческом развитии» за 2001 г. кратко разъясняется:

> *«Человеческое развитие … – это создание окружающей среды, в которой люди могут полностью развивать свой потенциал и вести продуктивную, творческую жизнь в соответствии со своими потребностями и интересами. … Принципиально важным для расширения возможностей выбора является создание возможностей для человека – всего того, что люди могут делать, или кем они могут быть в жизни. Самым основным условием человеческого развития является возможность вести долгую и здоровую жизнь, быть хорошо информированным, иметь средства, необходимые для достойного существования, принимать участие в жизни общества. Без всего этого многие возможности выбора просто недоступны и множество жизненных перспектив остаются недосягаемыми.»*[11]

Региональное сотрудничество и интеграция не являются самоцелью, они – вклад в человеческое развитие и безопасность

В «Докладах о человеческом развитии» ПРООН разработан и ежегодно публикуется «Индекс человеческого развития» (ИЧР), который соединяет простые показатели продолжительности жизни, достижений в области образования и валового дохода. Индекс измеряет человеческое развитие по странам (и все чаще – по отдельным регионам внутри стран). ИЧР подвергается критике за то, что в него не входят важные элементы человеческого развития – участие в жизни общества и политические свободы. Несмотря на это, ИЧР остается гибким и широко используемым инструментом для измерения различий между странами и регионами в сфере ключевых достижений в человеческом развитии. Индекс используется в докладе для сравнения относительного положения и тенденций человеческого развития во всех странах Центральной Азии. Где необходимо, будут добавляться другие меры экономического и социального прогресса, а также политических свобод и качества управления.

Человеческое развитие – это создание окружающей среды, в которой люди могут полностью развивать свой потенциал и вести продуктивную, творческую жизнь в соответствии со своими потребностями и интересами

С момента публикации доклада ПРООН «Доклад о человеческом развитии за 1994 г.» Организация Объединенных Наций и Комиссия по обеспечению человеческой безопасности пропагандируют концепцию обеспечения человеческой безопасности. Обеспечение человеческой безопасности направлено на нахождение интегрированных, многоплановых и комплексных решений в ответ на существующие угрозы. Обеспечение человеческой безопасности касается жизни отдельных людей и их сообществ как внутри границ, так и за их пределами и является более широким понятием, чем обеспечение безопасности границ. Такой подход обеспечивает аналитическую базу для разработки мер, которые не только позволяют защитить людей от основных и распространенных угроз, но и делают их хозяевами своей жизни. По определению Комиссии, обеспечение человеческой безопасности означает:

Обеспечение человеческой безопасности направлено на нахождение интегрированных, многоплановых и комплексных решений в ответ на существующие угрозы

> *«…защиту основополагающей сущности человеческой жизни таким образом, чтобы обеспечить соблюдение человеческих свобод и самореализацию человека. Обеспечение человеческой безопасности означает защиту фундаментальных свобод – свобод, которые являются сущностью жизни. Оно означает защиту людей от критических (тяжелых) и повсеместных (широко распространенных) угроз и ситуаций. Оно означает использование процессов, которые основываются на сильных сторонах и устремлениях человека. Оно означает создание политических, общественных, экологических, военных и культурных систем, которые в совокупности создают для людей условия для выживания, средства к существованию и сохранению человеческого достоинства.»*[12]

В понятии человеческой безопасности нет различий между «свободой от страха» и «свободой от нужды»; человеческая безопасность дополняет государственную безопасность, расширяет права человека и укрепляет человеческого развития. По словам Генерального секретаря ООН Кофи Аннана:

> *«Человеческая безопасность в ее самом широком смысле – это гораздо больше, чем просто отсутствие конфликтов с применением насилия. Она включает в себя права человека, эффективное управление, доступ к образованию и здравоохранению, а также обеспечение возможностей и выбора путей самореализации для каждого человека. Каждый шаг в этом направлении – это шаг к преодолению бедности, экономическому росту и предотвращению конфликтов. Свобода от страха, свобода от нужды и свобода для будущих поколений получить в наследство здоровую окружающую среду – все это связанные друг с другом элементы человеческой и, следовательно, национальной безопасности.»*[13]

В своем докладе *«Человеческая безопасность в наши дни»* 2003 г. комиссия, стремясь содействовать защите бедных слоев населения от последствий экономических спадов и политических переворотов, уделила особое внимание «снижению уровня безопасности».[14] Опыт республик бывшего Советского Союза показывает, насколько катастрофическими могут быть последствия и какую важную роль в защите бедных играют структуры социального обеспечения и другие меры. К счастью, в настоящее время экономика этих стран стабильно восстанавливается. Однако в будущем нельзя исключить появления подобных проблем в результате стихийных бедствий, плохого управления экономикой или природными ресурсами; конфликтов, наркомании, преступности или терроризма. Вызовы человеческой безопасности особенно серьезны в Центральной Азии, и региональное сотрудничество – необходимый элемент адекватного ответа на них. Это было подчеркнуто на круглом столе по переходному периоду и человеческой безопасности в Центральной Азии, организованном Комиссией по человеческой безопасности в столице Туркменистана Ашхабаде в апреле 2002 г.[15]

Концепции человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности тесно взаимосвязаны. В этом докладе мы будем рассматривать их совместно как включающие в себя необходимые элементы подхода к развитию, миру и безопасности, ставящего во главу угла интересы человека: *расширение возможностей выбора для людей, обеспечение их свободы от нужды и освобождение их от страха лишиться своих возможностей и способностей.*

«Декларация тысячелетия» и Цели развития тысячелетия

Концепции человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности – неотъемлемая часть задач и целей, поставленных в «Декларации тысячелетия». Эта Декларация, принятая на Саммите тысячелетия ООН в сентябре 2000 г., определяет проблемы в области прав человека, мира, безопасности, развития и экологии как совокупность взаимосвязанных целей развития и включает их в глобальную повестку дня.

Если в «Декларации тысячелетия» представлен общий план действий для достижения глобального человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, то Цели развития тысячелетия предлагают комплекс количественных критериев для измерения и мониторинга мировых успехов в достижении прогресса по ключевым направлениям. Полный набор Целей развития тысячелетия состоит из 8 целей, 18 задач и 48 показателей.[16] Большинство из этих задач должны быть решены за 25-летний период с 1990 по 2015 г. Эти восемь целей таковы:

- Цель 1: Искоренить крайнюю нищету и голод
- Цель 2: Достичь всеобщего начального образования
- Цель 3: Содействовать гендерному равноправию и расширению прав и возможностей женщин
- Цель 4: Сократить детскую смертность

Цель 5: Улучшить охрану здоровья матерей

Цель 6: Бороться с ВИЧ/СПИД, малярией и другими болезнями

Цель 7: Обеспечить сохранность окружающей среды

Цель 8: Укрепить глобальное партнерство в целях развития

Цели развития тысячелетия представляют собой гибкую основу, в рамках которой страны могут применять глобальные цели к решению собственных национальных проблем. Каждая из центральноазиатских стран уже выбрала конкретные цели и параметры, отражающие самые важные проблемы развития. Это произошло на совместных мероприятиях с участием различных общественных групп, представителей правительства, научных кругов, организаций гражданского общества и частного бизнеса, что позволило гражданам определить как потребности, так и приоритеты развития своих стран и внутренних регионов. С учетом экономического спада в странах Центральной Азии после распада СССР, неблагоприятного географического положения, низкого уровня валового продукта (ВВП) на душу населения, Цели развития тысячелетия представляются не только уместными, но и являют собой полезный инструмент для политического руководства.[17]

Человеческое развитие, обеспечение человеческой безопасности и региональное сотрудничество

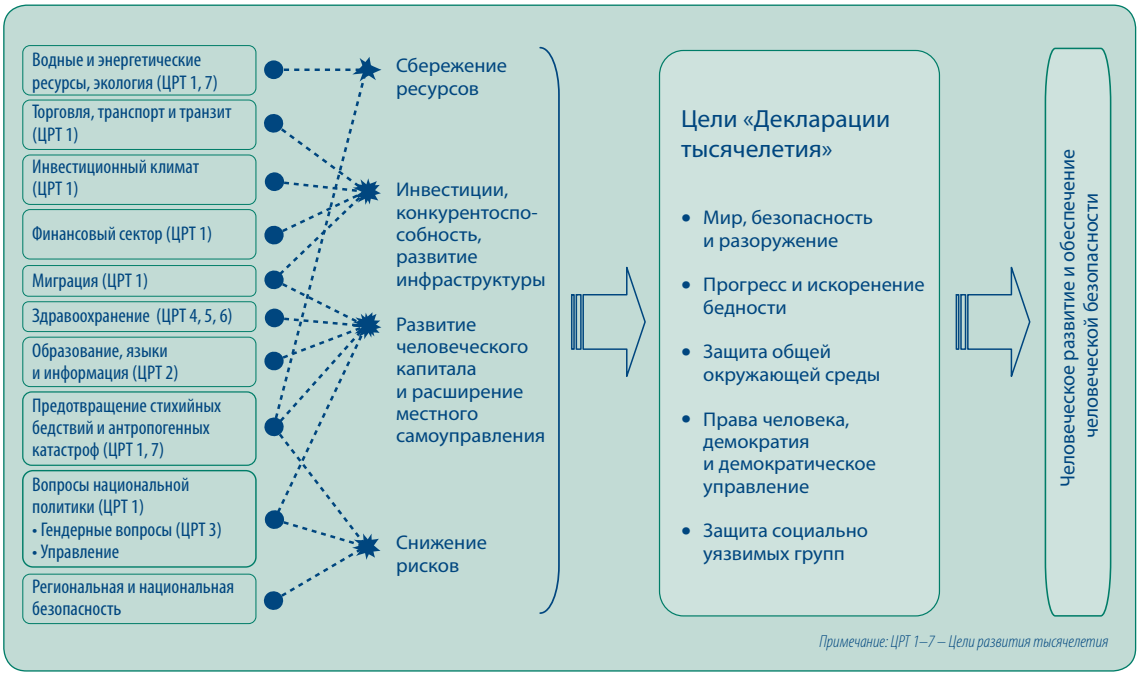
Связи между вопросами региональной политики, «Декларацией тысячелетия», Целями развития тысячелетия, человеческим развитием и обеспечением человеческой безопасности весьма сложны. На Рисунке 1.4 схематично показано, как основные направления региональной политики могут быть соотнесены с Целями развития тысячелетия и более широкими задачами «Декларации тысячелетия», которые, в свою очередь, обеспечивают человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности.

Цели развития тысячелетия представляют собой гибкую основу, в рамках которой страны могут применять глобальные цели к решению собственных национальных проблем

Например, региональные решения проблем в сфере водных, энергетических и экологических ресурсов и совместные действия, направленные на предотвращение стихийных бедствий, способствуют сохранению ресурсов и таким образом обеспечивают стабильность окружающей среды, о чем говорится в пункте 7 Целей развития тысячелетия. Региональные усилия по поддержке торговли способствуют развитию транспортной инфраструктуры и улучшению условий транзита, а также положительно влияют на финансовый сектор и инвестиционный климат; стимулируют рост экономики, что, в свою очередь, способствует искоренению нищеты, о чем говорится в пункте 1 Целей развития тысячелетия. Региональные усилия по предотвращению антропогенных угроз (включая нарко-

Основные направления региональной политики могут быть соотнесены с Целями развития тысячелетия и более широкими задачами «Декларации тысячелетия», которые, в свою очередь, обеспечивают человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности

Связь между вопросами региональной политики, «Декларацией тысячелетия», Целями развития тысячелетия (ЦРТ), человеческим развитием и обеспечением человеческой безопасности **Рисунок 1.4**



Любая региональная стратегия должна основываться на доскональном понимании интересов, институциональных препятствий, затрудняющих движение в направлении регионального сотрудничества, и возможностей для его ускорения

торговлю и международный терроризм) улучшают управление, повышают региональную и национальную безопасность, что соответствует целям «Декларации тысячелетия», касающимся мира, безопасности и разоружения.

Значение регионального сотрудничества для достижения Целей развития тысячелетия хорошо отражено в докладе ООН «Проект тысячелетия» за 2005 г., который дает исчерпывающий обзор путей достижения Целей развития тысячелетия и нерешенных проблем.[18] В докладе отмечается, что достижение декларированных целей зависит от обеспечения региональных общественных благ. Это положение применимо по всему миру, но имеет особую значимость в отношении проблем, с которыми сталкивается Центральная Азия (см. Вставку 1.3).

Политические и институциональные направления регионального сотрудничества и интеграции

С чисто экономической и социальной точки зрения, перспективность регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии очевидна. Однако, судя по прошлому опыту Центральной Азии и других стран, политические ограничения и институциональные проблемы во многих случаях препятствуют сотрудничеству. Часто можно услышать, что причина недостаточного регионального сотрудничества – отсутствие политической воли, даже если есть сильные прагматичные мотивы в пользу такого сотрудничества. Однако фактически дело не в «воле» как таковой, а в том, как сотрудничество затрагивает политические и экономические интересы и как они продвигаются различными структурами. Любая региональная стратегия должна основываться на доскональном понимании этих интересов, институциональных препятствий, затрудняющих движение в направлении регионального сотрудничества, и возможностей для его ускорения.

Формирование интересов и их взаимодействие через различные структуры – сложный процесс, который имеет свои характерные особенности в каждой стране и временами может быстро изменяться, особенно в контексте переходного периода в Центральной Азии за последние 15 лет. С точки зрения регионального сотрудничества и интеграции, ключевой вопрос в том,

Вставка 1.3

Региональные общественные блага и Цели развития тысячелетия

Доклад ООН «Проект тысячелетия» характеризует связь между региональными общественными благами и Целями развития тысячелетия следующим образом:

«В большинстве развивающихся стран региональными общественными благами часто пренебрегают, несмотря на их высокую значимость для развития. Непосредственные соседи любой страны обычно являются ее самыми важными торговыми партнерами. Экономические связи могут быть укреплены посредством регионального сотрудничества – очень важного для экономического роста и снижения бедности, когда экономика страдает от того, что у страны нет выхода к морю, или она является небольшим островным государством, или зависит от соседей в получении жизненно важных ресурсов, таких как продовольствие, вода или энергия. Региональная интеграция еще важней для стран с малочисленным населением, т. к. эти страны больше зависят от региональных, чем от внутренних рынков для получения эффекта от масштаба и совмещения в промышленности, государственном управлении и науке. Кроме того, управление межграничными водными бассейнами, борьба с опустыниванием и сохранение биологического разнообразия может осуществляться только при следовании региональным стратегиям, совмещенным с национальными планами. Поскольку последствия многих местных конфликтов затрагивают весь регион или бывают вызваны региональными проблемами, борьба с ними требует более широкого регионального сотрудничества. Оно позволяет прогнозировать конфликты и принимать скоординированные меры в масштабах региона для их предотвращения или прекращения.»

Важным для регионов в докладе названо предоставление следующих общественных благ:

- транспортная инфраструктура, энергетика и водные ресурсы, включая автомагистрали, линии связи, межгосударственные энергетические системы, нефтяные и газовые трубопроводы;
- координирующие структуры управления межграничными экологическими проблемами;
- структуры по поддержке экономического сотрудничества, в т. ч. координации и гармонизации торговой политики и процедур;
- механизмы политического сотрудничества для регионального диалога и достижения консенсуса.

Далее в докладе рекомендуется, чтобы предоставлению региональных общественных благ оказывалась международная поддержка и чтобы эта деятельность осуществлялась в комплексе с национальной стратегией борьбы с бедностью, основанной на Целях развития тысячелетия.

Источник: United Nations 2005b, pp. 223–224.

позволят ли национальные политики проводить курс, примиряющий различные конкурирующие силы, дающий право голоса и тем, кто выигрывает от сотрудничества и интеграции, и тем, кто проигрывает. Последние должны получить некоторую компенсацию за свои потери или каким-нибудь другим способом приобрести долю от общих выгод.

Возьмем в качестве примера проблему реформирования таможенной службы. От улучшений в работе таможенной службы выиграет большое количество экспортеров и импортеров, а также производителей и потребителей. Если они ясно сформулируют свои требования, например, через торговые палаты, ассоциации «челночных» торговцев, союзы потребителей, политические партии и голосование на выборах, то смогут создать политическую поддержку реформе. С другой стороны, служащие таможни, которые могут потерять свою работу или возможность брать взятки, будут склонны сопротивляться реформе, и им понадобится поддержка в форме переобучения или более высоких официальных зарплат.

Наиболее серьезными группами интересов являются: деловое сообщество; национальные и региональные элиты и кланы; интеллектуальные элиты; государственные чиновники и работники национальных служб безопасности; различные общественные, этнические и религиозные организации; диаспоры и другие сообщества мигрантов; и граждане, на которых могут по-разному повлиять социальные и экономические перемены, вызванные региональным сотрудничеством и интеграцией. В список заинтересованных структур входят высшие органы власти, национальные и субнациональные правительственные структуры, парламент, суды, гражданские организации и организации по месту жительства, средства массовой информации, религиозные, а также неформальные или незаконные организации.

Чтобы быть эффективным, региональное сотрудничество, как и все другие направления национальной политики, должно быть основано на политических интересах и политическом консенсусе, а не на сугубо прагматических целях. Хотя рациональный анализ выгод и затрат, а также выявление групп выигравших и проигравших от процесса интеграции также способствуют достижению широкого консенсуса. Реальный и продолжительный консенсус может быть достигнут только при наличии прозрачности, подотчетности органов власти и верховенства закона наряду со свободой слова, доступом к информации и соблюдением прав человека. Важными элементами также являются активные средства массовой информации (СМИ), ответственная исполнительная власть, представительские органы и независимая судебная система.

Национальные структуры и интересы пересекаются с региональными и международными интересами и структурами. Последние тоже необходимо четко понимать, в т. ч. их связь с интересами и структурами отдельных стран. Основным фактором успешного регионального сотрудничества или интеграции является их соответствие национальным интересам отдельной страны. Но, как мы видели на примере других стран мира, в частности роли ЕС в Юго-Восточной Европе, внешние игроки тоже могут иметь значительное влияние на развитие регионального сотрудничества.

Таким образом, региональная политика каждого конкретного государства является результатом взаимодействия различных политических сил, государственных структур и других внутренних и внешних факторов. Как следствие, национальная политика в отношении региональных инициатив часто нестабильна и слова могут расходиться с делами. Общий опыт регионального сотрудничества в Центральной Азии пока показывает, что за политическими декларациями руководителей государств не всегда следуют реальные результаты.

Чтобы понять реальные политические перспективы стран региона, мы постараемся оценить различия между центральноазиатскими республиками в их отношении к региональному сотрудничеству и интеграции в целом и к конкретным областям. Мы также рассмотрим роль основных стран–соседей региона и международного сообщества в этом процессе.

Структура доклада

Доклад состоит из трех частей.

Часть I является подготовительной для последующего анализа. В *Главе 1* очерчены основные вопросы, а в *Главе 2* представлена ситуация в центральноазиатском регионе и проблемы, связанные с человеческим развитием и обеспечением человеческой безопасности. В *Главе 2* также прослеживаются недавние экономический спад и восстановление экономики региона и соответствующие изменения в показателях человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности для пяти центральноазиатских стран начиная с 1989 –1990 гг. В главе показывается глубина и тяжесть последствий десяти лет экономического и социального спада для множества отдельных людей и целых населенных пунктов с точки зрения человече-

ского развития и обеспечения человеческой безопасности. В главе также оцениваются тенденции реинтеграции и проводится обзор последних инициатив по учреждению различных структур в поддержку регионального сотрудничества.

В ***Части II*** рассматриваются ключевые секторальные и тематические вопросы в области регионального сотрудничества и интеграции.

В *Главе 3* рассматривается группа взаимосвязанных вопросов в отношении торговли, транспорта и транзита, а также относящиеся к ним меры внутренней политики, нацеленные на создание благоприятного инвестиционного климата и эффективного финансового сектора. В этой главе также рассматриваются проблемы и потенциальные выгоды для Центральной Азии от сотрудничества в этих важных областях.

Поскольку водные, энергетические ресурсы и природные условия региона тесно связаны и предоставляют жизненно важные факторы, связка водные ресурсы – энергетика – экология была хорошо изучена в последние несколько лет. В *Главе 4* приведены результаты исследований, дана количественная оценка потерь и выгод от сотрудничества в этой области, выведены подробные связи с более широкими вопросами в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности.

В *Главе 5* рассматриваются стихийные бедствия и антропогенные угрозы, а также риски для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Рассматриваемые стихийные бедствия включают в себя землетрясения и наводнения, а антропогенные угрозы – наркоторговлю, преступность и терроризм.

В *Главе 6* рассматриваются вопросы трансграничных связей в области миграции, образования, здравоохранения и гендерной политики, возможности для определения региональных стандартов, обучения и налаживания связей. И хотя этим сферам регионального сотрудничества уделялось меньше внимания, они привлекательны для начальных этапов сотрудничества, поскольку обычно менее заметны и менее противоречивы.

В ***Части III*** доклада рассматриваются две группы взаимосвязанных вопросов, имеющих непосредственное отношение к формированию регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии, – политические интересы и институциональные ограничения в *Главе 7* и сотрудничество со странами-соседями и международным сообществом в *Главе 8*.

Доклад заканчивается рядом выводов и рекомендаций. В *Главе 9* сводятся воедино данные анализа и оценки выгод, возможных затрат и рисков, связанных с региональным сотрудничеством и интеграцией. В главе рассматриваются альтернативные сценарии регионального сотрудничества в свете политических и институциональных реалий в регионе, среди соседних стран и в международном сообществе. В заключение приводятся основные рекомендации по региональному сотрудничеству и интеграции, выполнение которых могло бы способствовать устойчивому прогрессу в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности в Центральной Азии.

Глава 2

Вызовы и задачи Центральной Азии в региональном контексте

«Все участники форума согласны с мнением о том, что региональная интеграция в Центральной Азии могла бы стать «локомотивом» социально-экономического развития стран региона. Интеграция может решить большинство задач и проблем стран Центральной Азии.»

Бахтиер Ергашев, модератор форума Central Asian Gateway,

18 января 2005 г.[1]

Сегодня пять центральноазиатских республик населены потомками различных исторических династий, ханств и кланов, образуя пеструю мозаику

Краткая история региона до 1990 г.

На протяжении столетий основную роль в человеческом развитии в Центральной Азии играли три общих фактора.[2] Первый – интенсивные контакты и связи народов многих стран, культур, языков и религий. Сегодня пять центральноазиатских республик населены потомками различных исторических династий, ханств и кланов, образуя пеструю мозаику. Второй фактор – исторически сложившаяся экономическая взаимозависимость стран региона. Центральная Азия лежит на перекрестке торговых путей, она веками способствовала укреплению людских и товарных потоков и зависела от них. Третий фактор – культурная интеграция. Центральная Азия была средоточием высоких достижений в богословии, науке и искусстве. Потоки ремесленников, новых технологий и орудий производства, проходившие по Великому шелковому пути, способствовали расцвету искусств и наук в древних городах Центральной Азии, чье влияние распространялось далеко за пределы региона.

Гранича с Китаем, Индией, Россией, Европой и Ближним Востоком, Центральная Азия являлась географическим и политическим «ядром», вокруг которого воевали, торговали и строили планы многие народы. Этот регион называли по-разному. Для древних греков это была Транс-

Вставка 2.1

Великий шелковый путь

В 138 г. до н. э. молодой представитель императора Ву-ти династии Хань был послан на Запад с поручением найти союзников в борьбе с грабительскими нашествиями гуннов. Он вернулся через 13 лет с рассказом о том, что далеко на Западе обнаружил огромное количество народов, которые желают торговать. И с тех пор в течение последующих 1600 лет торговля Востока с Западом через Евразию продолжалась почти беспрерывно. Торговый путь, названный австрийским геологом XIX в. «шелковым путем», представлял собой не одну дорогу, а множество, и по нему везли не только шелк. Ведущий от ворот Великой Китайской стены, в обход Такламанской пустыни, через хребты Тянь-Шаня, через великие степи к устью Волги и вниз к Каспийскому морю, этот путь со многими ответвлениями был долгим, трудным, опасным, но, судя по историческим записям, приносил торговцам огромные доходы.

Желание Рима и Китая получать товары, богатства и идеи друг друга было движущей силой в создании торгового пути. Города Римской империи и Запада жаждали шелка из Китая. Китайцы особенно интересовались лошадьми из Центральной Азии и обменивали на них свой шелк. Но не только шелк везли из Китая на Запад. Историк Питер Хопкирк утверждает, что караваны «из Китая везли меха, керамику, железо, лаки, корицу и ревень, бронзовые украшения, пряжки для ремней, а также оружие и зеркала. Караваны, двигавшиеся на Восток, перевозили пшеницу, вино, масло, золото, железо, шерстяные и льняные ткани, стекло и асбест.»

Племена и народы Центральной Азии были важными посредниками, необходимыми для успешного функционирования торговых путей. Для одного каравана было почти невозможно пройти весь путь от начала до конца. Товар мог пройти этот путь, переходя из рук в руки сотни раз, перемещаясь на тысячи миль и встречая на своем пути огромное множество языков и культур. Сотрудничество между городами, культурами и народами было важным компонентом эффективного движения товаров. Постоянную угрозу торговле представляли бандиты и грабители, но многочисленные караван-сараи, выстроенные вдоль Великого шелкового пути, предоставляли жизненно необходимое убежище для путешественников. В старых дневниках говорится о том, что торговые центры на этом пути были полны людей разных культур, говорящих на разных языках, причем все они работали и действовали сообща. Конечно, подобные контакты способствовали и распространению болезней, как это было с эпидемией чумы (Великой чумой) в середине 17-го века.

Взаимная зависимость, в которой находились представители различных языков, религий и культур на протяжении всего Шелкового пути, требовала от них терпимости. Во времена Монгольской империи «монгольский мир» обеспечивал сравнительную безопасность для потока товаров и знаний от берегов Черного моря до Восточного Китая. Благодаря укреплению безопасности на Шелковом пути, торговля процветала, а религии, культуры, языки, знания и открытия свободно распространялись из одной местности в другую. Буддизм, ислам и зороастризм менялись и трансформировались по мере принятия их различными культурами и племенами.

Историк Эдвард Олворт отмечает, что основные составляющие Шелкового пути – «структура торговли, способы транспортировки, расположение центров торговли и происхождение товаров – оставались в 1865 г. в основном такими же, как и в IX – X вв..» Упадок Шелкового пути в начале XVII в. был вызван рядом событий, происходивших одновременно. Изобретение быстрых судов очень сократило затраты и время морских перевозок. Перевозки по суше были опасны, дорогостоящи и требовали много времени. Без единой мощной власти, обеспечивавшей защиту вдоль всего Пути, сотрудничество между правящими ханствами развалилось и роль великих посредников вдоль Пути сошла на нет.

Советская система перекрыла торговые маршруты в соседние страны и направила торговые и транспортные потоки в сторону Москвы. В результате Центральная Азия утратила экономические, культурные и религиозные связи с остальным миром. Великий путь между Востоком и Западом оставался разорванным вплоть до распада Советского Союза.

Источники: Allworth 1967, Elisseeff 1998 and Hopkirk 1980.

оксиана – область, лежащая между реками Амударья и Сырдарья. Позднее она стала называться Туркестан – «земля, населенная тюрками». В XIX в. западный мир окрестил ее «краем света», и она стала местом действия «Большой игры» Киплинга. Сегодня для стороннего наблюдателя история центральноазиатского региона ассоциируется в основном с Великим шелковым путем, который раньше тянулся от окраин Римской империи до Китая (см. Вставку 2.1).

Современная история Центральной Азии, вероятно, может быть лучше всего прослежена от 651 года н. э., когда с юга в регион вторглись арабы и свергли тюркского правителя в городе Мерв (на территории современного Туркменистана). Завоеватели восстановили Мерв, и город стал важным центром исламского искусства и науки. К 705 г. были захвачены и разрушены Бухара и Самарканд, а их население обращено в ислам. Сильные исламские традиции в науке и образовании в сочетании с культурным богатством региона способствовали развитию искусств и знаний (см. Вставку 2.2). Поскольку исламские правители поддерживали торговлю и частное предпринимательство, а также установили единство власти, они продолжили дальнейшее расширение Шелкового пути.

В начале XIII в. Чингисхан и его войско, состоявшее из представителей монгольских кочующих племен, уничтожили Бухару и многие другие знаменитые города Центральной Азии, оказавшие сопротивление продвижению его конницы. В течение года монголы завоевали всю Центральную Азию, пронеслись через нынешнюю территорию России и достигли окраины современной Западной Европы. Во время правления Чингисхана, благодаря поддержке торговли и толерантному отношению к различным религиям и культурам, Шелковый путь продолжал процветать и в результате стал основой экономической интеграции Евразийского континента.

Во время правления Чингисхана, благодаря поддержке торговли, Шелковый путь продолжал процветать и в результате стал основой экономической интеграции Евразийского континента

После прихода к власти Тимура (или Тамерлана) власть вернулась в руки оседлых центральноазиатских племен. Тимур, чья статуя стоит сегодня в сердце Узбекистана, родился в Самарканде в 1336 г. Считая себя потомком Чингисхана, он тем не менее разрушил остатки Монгольской империи, основал династию Тимуридов и продолжил завоевывать земли от Багдада до Москвы. Под покровительством его внука и наследника Улугбека Самарканд и Бухара стали «центрами декоративного искусства, архитектуры, поэзии, философии, живописи и астрономии».[3] В 1500-х гг. региональное племя, называемое «узбеки», разгромило династию Тимуридов и свергло Бабура, наследника Тамерлана, и в конечном итоге основало три отдельных ханства со столицами в Хиве, Бухаре и Коканде.

Примерно в это время, после того как в 1522 г. Иван Грозный отбил Казань у татар, потомков монгольских племен, в регионе появились русские. Русское влияние в Центральной Азии усиливалось в течение последующих 400 лет. Во время правления Петра Великого русские пришли на Кавказ и начали основывать форты и города по всему Северному Казахстану. Кроме общего стремления на Восток, русскими двигало желание получить доступ к хлопку Центральной Азии, а также пушнине и землям в Сибири. С середины 1800-х гг. русские начали проводить военные кампании по захвату городов Центральной Азии, и Ташкент был завоеван в 1865 г., а Самарканд – в 1868 г.

При советской власти Центральная Азия была прочно и всецело интегрирована в советскую политическую и экономическую систему, даже несмотря на то, что коммунистическая коллективизация и сталинский террор принесли в регион страшный голод и страдания. Вторая мировая война, хотя и была очень болезненной для республик с точки зрения потерь на европейской земле, в конечном итоге имела долгосрочные положительные последствия для экономического развития региона. Крупномасштабная индустриализация и модернизация значительно улучшили экономическое развитие региона, так как во время войны Сталин перемещал сотни заводов и миллионы рабочих в Центральную Азию, которая была за пределами зоны боевых действий. Впоследствии население Центральной Азии быстро росло благодаря высокой рождаемости и – часто – насильственному переселению русских, корейцев, немцев и других народов.

При советской власти Центральная Азия была прочно и всецело интегрирована в советскую политическую и экономическую систему

Вставка 2.2

Бухара: центр древней культуры, искусств и человеческого развития

Город Бухара, расположенный на территории современного Узбекистана, многие столетия был важным религиозным, научным и образовательным центром с большим количеством медресе и религиозных школ. Город был родиной Аль Бухари (810 – 870 гг.), исламского ученого и философа, написавшего Хадис, интерпретацию высказываний Магомета. С 877 по 999 гг. Бухара была столицей государства Саманидов, а Центральная Азия в этот период стала центром искусства, культуры, науки и торговли. В Бухаре создавались великие медицинские Каноны Абу Али ибн Сины, известного на Западе как Авиценна. В Бухаре жили многие поэты древности, среди них — Нарашаши, Рудаки и Дакики.

Источник: Hopkirk 1994.

Ферганская долина больше всего пострадала от новых национальных границ, разрезающих её извилистыми линиями

В наследство от сталинского режима региону достались также межреспубликанские границы, проведенные в Москве (см. Вставку 2.3), что до сих пор оказывает влияние на отношения между центральноазиатскими республиками. Расположенная в центре, плодородная и очень плотно заселенная Ферганская долина больше всего пострадала от новых национальных границ, разрезающих её извилистыми линиями (см. Рисунок 2.1).

Главным вкладом региона в советскую экономику было производство 90% – 95% всего хлопка в Советском Союзе. Этот очень трудоемкий продукт требует огромного количества воды, поэтому для полива хлопковых полей, которые раньше были пустыней, советские инженеры повернули вспять огромные реки Центральной Азии – Амударью и Сырдарью. В Главе 4 мы рассмотрим разрушительные экологические последствия этих решений.

Несмотря на рост промышленности в Центральной Азии, особенно во время Второй мировой войны, экономика региона основывалась в целом на природных ресурсах и сельском хозяйстве со сравнительно низкой производительностью даже по советским стандартам. Благодаря значительным дотациям центрального правительства и искусственному поддержанию цен, Центральная Азия могла удерживаться на более высоком уровне развития, чем реально позволяла ее экономика, тем не менее показатели уровня жизни в регионе все равно оставались самыми низкими в Советском Союзе.

Последствия распада Советского Союза[4]

Политический и экономический распад Советского Союза в 1989 – 1991 гг. был важнейшим историческим событием – внезапным, быстрым, социально и экономически болезненным, но в целом неожиданно мирным. Переходный период носил, во-первых, системный характер, поскольку политические и экономические системы изменялись от диктаторских режимов к демократии и от центрального планирования к рыночной экономике. А во-вторых, имел территориальный контекст, поскольку происходила дезинтеграция политического и экономического пространства. Одним из наиболее серьезных последствий стал резкий экономический спад, негативно отразившийся на уровне жизни большинства людей. В бывшем Советском Союзе этот спад был намного глубже и продолжительнее, чем в Центральной и Юго-Восточной Европе. Многие из экономических проблем, с которыми столкнулись новые республики, уходят корнями в неэффективную политику и

Вставка 2.3

Проведение границ и вероятность возникновения конфликтов

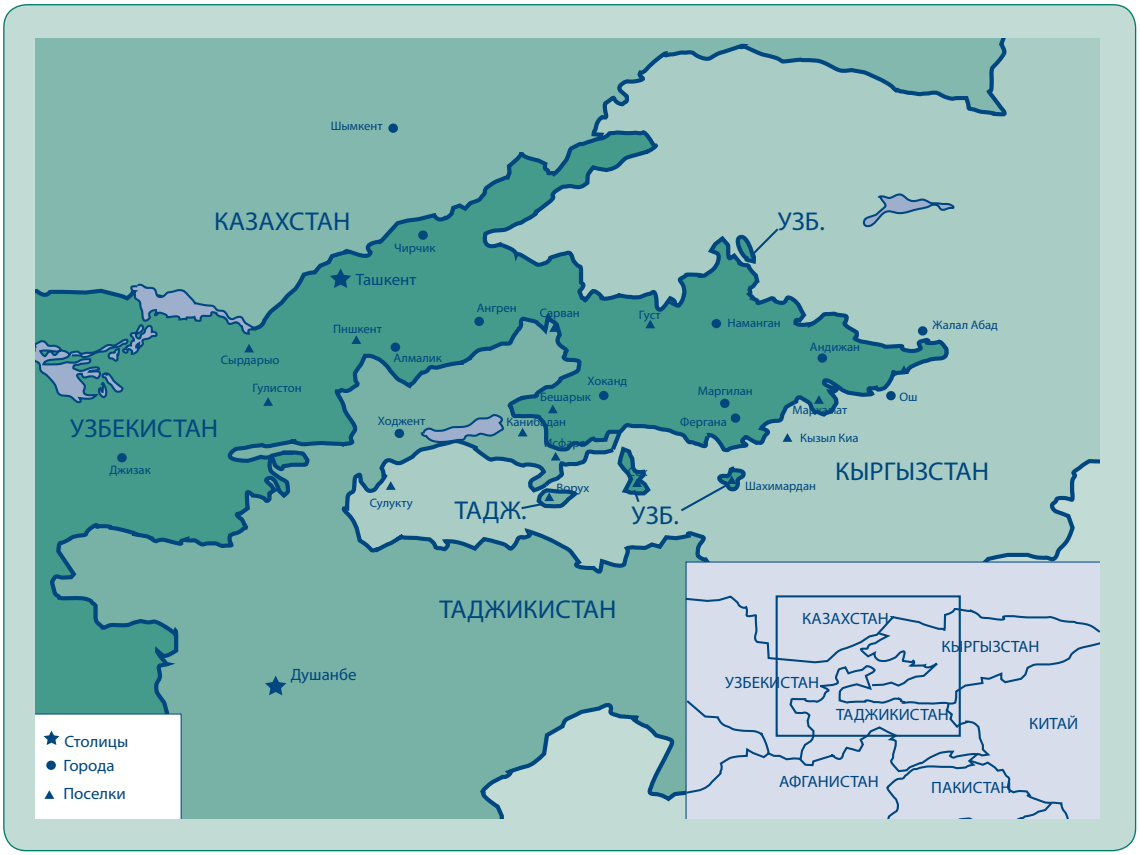
Границы и названия современных центральноазиатских республик создавались в Москве под руководством Сталина с целью разделить этнические группы, чтобы предотвратить любые попытки сплотиться и добиваться независимости и чтобы не дать ни одной из этнических групп возможности существовать как отдельная республика.

В 1918 г. была образована Туркестанская Автономная Советская Социалистическая Республика (ТАССР). С 1918 по 1924 гг. территория этой республики охватывала всю Ферганскую долину и Восточный Памир. В сентябре 1920 г. бухарский эмир был свергнут, и в 1921 г. войска Красной Армии заняли Хивинское ханство. На территории двух бывших протекторатов Российской Империи были образованы Бухарская Народная Советская Республика (БНСР) и Хорезмская Народная Советская Республика (ХНСР). В 1924 г. ТАССР, БНСР и ХНСР были преобразованы в две союзные республики: Узбекскую ССР и Туркменскую ССР. В том же году на территории, где сейчас расположены Казахстан и Кыргызстан, была образована Кара-Киргизская Автономная Республика в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР). Казахская и Киргизская автономные республики приобрели статус союзных республик только в 1936 г. Таджикская Автономная ССР также была образована в 1924 г. и являлась частью Узбекской ССР до 1929, когда получила статус республики СССР. К 1936 г. все административные образования стали полноценными республиками в составе СССР с границами, почти совпадающими с современными.

Предыдущие имперские правители пытались объединить центральноазиатские племена и кланы, а Советский Союз по существу инициировал дезинтеграцию региона, проведя границы через давно установившиеся культуры и этнические группы. Серьезные последствия проведенных десятилетия назад границ заметны и сегодня, поскольку титульное этническое большинство в каждой – теперь независимой – республике стремится достичь общего национального самосознания, языкового и политического единства очень разнородного населения и тем самым создает барьеры для исторически сложившихся людских и товарных потоков. Рассредоточение этнических групп по разные стороны границ, некоторые из которых до сих пор чётко не обозначены и оспариваются, фрагментация традиционно интегрированных экономических, социальных и экологических субрегионов и наличие множества анклавов одних республик на территориях соседних создают условия для раскола и конфликтов.

Источник: Основано на Allworth 1967 по информации, предоставленной Музаффаром Олимовым.

Карта Ферганской долины **Рисунок 2.1**



Источник: основано на карте предоставленной United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – ReliefWeb, www.Reliefweb.int.

нежизнеспособные структуры коммунистической системы, которые фактически привели к распаду Советского Союза. Эти проблемы были усугублены распадом единого экономического пространства, отличавшегося целостной социально-экономической инфраструктурой и отсутствием пограничных барьеров.

Несмотря на ряд предупреждений о последствиях экономической дезинтеграции и предпринятые усилия по сохранению упорядоченных экономических связей между центральноазиатскими республиками, за официальным политическим распадом Советского Союза в декабре 1991 г. быстро последовали дезинтеграция и развал экономики. Этот процесс был намного глубже, чем могли бы быть непосредственные последствия системных экономических реформ (макроэкономическая стабилизация, либерализация цен, приватизация, правовые реформы и – в более общем плане – строительство рыночных институтов и так далее). Вот некоторые ключевые элементы:

- Разрушение системы единых платежей и безналичного расчета между предприятиями, прекращение финансовых потоков через новые границы (особенно после разрушения рублевой зоны и требования проведения межгосударственных расчетов в твердой валюте). В целом связи между предприятиями разрушились или, по крайней мере, значительно пострадали.
- Устранение бюджетных и инвестиционных дотаций. В Таблице 2.1 приводится ряд оценок по Центральной Азии.
- Сокращение или полное прекращение внутреннего субсидирования цен, в т. ч. субсидий на энергию. По некоторым оценкам, российское субсидирование цен другим странам и республикам составляло до 58 млрд. долл. в 1990 г., из которых 40 млрд. долл. направлялись в Центральную Азию.
- Введение официальных таможенных и торговых барьеров. Кроме того, стали обычными неофициальные препятствия торговле и транзиту. Некоторые границы были закрыты по причинам, связанным с вооруженными конфликтами, безопасностью или экономической политикой.
- Повышение цен на транспортные услуги и переориентация транспортных потоков. На маршрутах между Россией и странами СНГ

Дезинтеграция и развал экономики быстро последовали за официальным политическим распадом Советского Союза

Таблица 2.1

Финансовые перечисления в республики Центральной Азии

	Финансирование Центральным банком РФ, 1992 г. (в % от республиканского ВВП)	Прямые перечисления из центрального бюджета СССР, 1989 г. (в % от ВВП)
Казахстан	25,5	9,3
Кыргызстан	22,9	7,8
Таджикистан	90,7	8,2
Туркменистан	53,3	9,0
Узбекистан	69,9	11,3

Источник: Aslund 2001.

Спад переходного периода был наиболее тяжелым для небольших, не имеющих выхода к морю республик, максимально зависящих от внешних связей и финансовых трансфертов, особенно для стран Центральной Азии

во многих случаях снизилась частота движения поездов и удлинилось время в пути. Воздушные перевозки резко сократились по сравнению с высоким предыдущим уровнем.

- Постепенный износ единых энергосистем (на Южном Кавказе и в Центральной Азии) и единых систем водоснабжения (особенно в Центральной Азии), что негативно отразилось на количестве и качестве необходимого энерго- и водоснабжения для промышленности, ирригации и потребления населением.
- Массовый отъезд национальных меньшинств. Примерно три миллиона русских, многие из которых – высококвалифицированные специалисты, вернулись в Россию из других республик СНГ, особенно из Центральной Азии. При переселении в экономически ослабленную Россию они столкнулись со значительными проблемами.
- Развал центральных советских административных органов и необходимость создания новых республиканских органов управления. Прекращение жесткого контроля над внутренней безопасностью. В первые годы после получения независимости в Таджикистане разразились война и общественные беспорядки, приведшие к разрушениям, закрытию границ и потокам миллионов беженцев и внутренних переселенцев.

Количественно оценить экономические последствия распада Советского Союза довольно сложно, но отдельные факты указывают на то, что распад Союза был мощным фактором спада экономики в переходный период, как в целом в бывшем СССР, так и в Центральной Азии.

Множество людей в Центральной Азии ощущают влияние новых границ

Во-первых, спад переходного периода был наиболее тяжелым для небольших, не имеющих выхода к морю республик, максимально зависящих от внешних связей и финансовых трансфертов, особенно для стран Центральной Азии и Южного Кавказа. И наоборот, несмотря на дезинтеграцию, спад в переходный период оказался не столь серьезным для стран Центральной Европы, которые были менее всего интегрированы в советскую систему.

Во-вторых, очень резким был спад в торговле: в период с 1990 по 1992 гг. экспорт между республиками СНГ упал с 230 млрд. долл. до 20 млрд. долл.[5] И хотя со временем и в разной степени страны СНГ смогли перенаправить свои торговые потоки в другие страны, это не возместило потерь от нарушения товарообмена внутри стран Содружества.

В-третьих, существуют отдельные свидетельства того, что разрыв связей привел к нарушению спроса и предложения из-за появления новых границ на пути торговли, транзита и платежей и – как результат – стал причиной краха отдельных предприятий. Хорошо известный пример – завод сенных прессов в Бишкеке, который снабжал весь Советский Союз (см. Вставку 2.4). Можно привести схожие примеры для промышленных и сельскохозяйственных предприятий по всему бывшему СССР.

В-четвертых, множество людей в Центральной Азии ощущают влияние новых границ, особенно в небольших странах. Согласно Опросу общественного мнения, проведенного Всемирным банком в конце 2004 г., половина из 6 000 респондентов в Центральной Азии (за исключением Туркменистана) заявили, что новые границы оказывают негативное или очень негативное влияние на торговлю, транзит и транспорт, а также на общение с друзьями, родственниками и проезд к месту работы. Примерно 30% заявили, что новые границы имеют негативное или очень негативное воздействие на доступ к воде и электричеству. Из тех, кто пересекал границы, большинство отметили проблемы, связанные с потерей времени, визами или другими пограничными процедурами, выразили недовольство работой таможенных служб, а многие отметили вымогательства и унижения, которым они подверглись в той или иной фор-

Вставка 2.4

Закрытие Бишкекского завода по производству сенных прессов

К 1990 г. Бишкекский завод сельскохозяйственных машин оказался единственным производителем оборудования для прессовки сена во всем СССР и странах Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ). (. . .) Рынки для сенных прессов в основном находились в западной части СССР. (. . .) Завод был перемещен по приказу Сталина в Бишкек (Фрунзе) во время немецкого наступления на Украину в 1942 г. и стал самым большим работодателем в Бишкеке (около 15 000 рабочих мест). Завод не только предоставлял работу жителям Бишкека, его котлы-утилизаторы обеспечивали отоплением и горячей водой большую часть окружающих жилых районов; кроме того, завод строил школы, предоставлял жителям услуги здравоохранения и пособия. (. . .) К 1992 г. продажи готовых сенных прессов упали на 50%. Несмотря на это выпуск поддерживался на уровне производства агрегатов до стадии почти полной комплектации. Сенные прессы собирались полностью, за исключением установки гидроцилиндров, необходимых для прессовки снопов сена. Гидроцилиндры поставлялись только двумя предприятиями – одно находилось в Томске (Российская Федерация), другое – в Таллинне (Эстония). Независимость Эстонии и переход к системе расчетов на долларовой основе означал, что поставки этого предприятия нужно было оплачивать *в срок и в долларах*. Гидроцилиндры из Томска можно было покупать за рубли, и требований о быстрой оплате почти не было. Но без долларов приобретение гидроцилиндров у Таллинна стало невозможным, а Таллинн ранее поставлял 50% всех необходимых комплектующих. Томск был не в состоянии расширить свое производство. Таким образом, сборка и продажи сенных прессов упали на 50%. (. . .) Несмотря на отчаянные усилия разнообразить продукцию (например, бытовыми плитами, стиральными машинами, сушилками для белья и фенами) завод закрылся в 1994 г. Вполне вероятно, что Бишкекский завод сельскохозяйственных машин смог бы найти возможности для экономически выгодных продаж своих машин, например, в соседние центральноазиатские страны. И вполне вероятно, что экспорт гидроцилиндров эстонской компанией был бы экономически оправданным в краткосрочной перспективе, при условии заключения соответствующих торгово-кредитных договоров. Однако невозможность продолжать импорт сравнительно небольшой, но незаменимой комплектующей из Эстонии – или невозможность найти альтернативный источник поставок – означали неизбежное закрытие производства.

Источник: Hare et al. 2000.

ме. В Узбекистане, по мнению респондентов, возникло больше всего проблем, связанных с границей. С провозглашением независимости странами региона появились опасения по поводу вероятности приграничных национальных конфликтов. К чести новых руководителей республик, никаких серьезных конфликтов на этой почве не возникло. Однако, по некоторым данным, вероятность приграничных конфликтов на локальном уровне довольно высока (см. Вставку 2.5).

И хотя последствия политической, экономической и социальной дезинтеграции были сходными по всему бывшему Советскому Союзу, в Центральной Азии они оказались во многих отношениях более глубокими. Это связано с отсутствием выхода к морю, бедностью, политическими условиями, слабостью государственных институтов, а также с тем, что советская интеграция была здесь более искусственной, чем в других частях империи. Нет более наглядного примера недальновидности центрального планирования, чем уничтожение Аральского моря из-за развития огромной и неэффективной региональной системы водораспределения и ирригации.

Результатом политических изменений стали гражданская война в Таджикистане и беспоряд-

Хотя последствия политической, экономической и социальной дезинтеграции были сходными по всему бывшему Советскому Союзу, в Центральной Азии они оказались более глубокими

Вставка 2.5

Локальные приграничные конфликты

Недавние исследования 66 случаев конфликтов на локальном уровне в пяти странах Центральной Азии выявили высокую распространенность конфликтов между населением приграничных районов соседних государств. Из 25 случаев подобных конфликтов шесть произошли из-за споров по поводу общих водных ресурсов, два – из-за земли, 10 были связаны с проблемами торговцев и обычных граждан, желающих пересечь границу, а семь произошли с мигрантами из других стран. В каждом случае проблемы начались после распада Советского Союза, в результате того, что новые границы разделили население, препятствовали торговле, а новое распределение водных и земельных ресурсов воспринималось как несправедливое или не способствующее их дальнейшему совместному использованию и вынуждало людей оставлять традиционные места проживания. В большинстве случаев население приграничных районов приходило к выводу, что местные и национальные власти, не говоря уже о властях соседних стран, обращали недостаточно или никакого внимания на жалобы простых людей. В результате причины для конфликтов продолжают расти из года в год. В одном из случаев решению систематических проблем, связанных с доступом к кыргызскому анклаву Барак в Узбекистане, способствовало только личное вмешательство кыргызского президента, после того как он посетил район.

Несмотря на различия по площади, численности населения и экономической мощи, страны региона обладают рядом общих характеристик

ки в других странах Центральной Азии. Страх потерять политический контроль и мнимые угрозы безопасности внесли свой вклад в появление жестко контролируемых границ и правительств с различной степенью авторитаризма. В следующем разделе рассматриваются тенденции в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, к которым это привело.

Тенденции в области человеческого развития в период с 1990 г.

Неоднородный регион

Несмотря на то что страны Центральной Азии географически представляют собой единый и исторически взаимосвязанный регион, они очень неоднородны. Уникальная география Центральной Азии – бесплодные пустыни, обширные степи и огромные энергетические ресурсы в одной стране и высокие горы и огромные водные запасы в другой – одна из причин различий между государствами региона. Другая – в различии по размеру территории, численности населения и уровню дохода (см. Таблицу 2.2).

Казахстан обладает наибольшей площадью и наименьшей плотностью населения, на него приходится примерно 51% суммарного регионального ВВП, большая часть которого страна получает благодаря крупным запасам нефти. В Узбекистане самая большая численность населения – 26 млн. его жителей составляют 45% всего населения региона. Кыргызстан и Туркменистан имеют почти одинаковое население – примерно по 5 млн. человек; однако на этом сходство заканчивается. Туркменистан – пустынная страна с крупными энергетическими запасами, особенно запасами природного газа, который дает 16% регионального ВВП. Кыргызстан – небольшая горная страна с незначительными природными ресурсами, за исключением водных ресурсов, гидроэнергетики и некоторого количества золота, что дает примерно 5% регионального ВВП. Таджикистан в основном похож на Кыргызстан с точки зрения ресурсов и размера, хотя он даже еще беднее и более изолирован.

Несмотря на различия по площади, численности населения и экономической мощи, страны региона обладают рядом общих характеристик, включая советское наследие, трудности в доступе к мировым рынкам (см. Главу 3), экологические проблемы (см. Главу 4), значительную подверженность стихийным бедствиям и антропогенным угрозам (см. Главу 5), ухудшающуюся систему социального обеспечения (см. Главу 6), а также сложную политическую ситуацию и проблемы управления (см. Главу 7).

Показатели человеческого развития

В политическом, экономическом и социальном плане переходный период в Центральной Азии заметно отразился на обеспечении человеческой безопасности и человеческом развитии. Поскольку Центральная Азия была беднейшим и самым уязвимым регионом Советского Союза, последствия распада, по всей видимости, повлияли на население намного глубже, чем где бы то ни было. Начиная с 1989 – 1990-х гг. в результате экономического спада, сопровождавшего переходный период, ожидания людей на улучшения экономических и социальных условий не оправдались (см. Вставку 2.6). В начальный период независимости с (1991 – 1995 гг.) экономические и социальные показатели всех центральноазиатских стран значительно снизились. Возрос уровень бедности и безработицы, а общее валовое производство, расходы на социальные нужды и образование сократились. В результате очень разных экономических и социально-политических решений условия человеческого развития в этих государствах стали значительно различаться.

Возрос уровень бедности и безработицы, а общее валовое производство, расходы на социальные нужды и образование сократились

Таблица 2.2

Региональные показатели (2003 г.)

	Население (млн.)	Плотность населения (на кв. км)	Площадь (тыс. кв. км)	ВНД, ППС (млрд. долл. США)	ВНД, ППС на душу населения (в долл. США)
Казахстан	14,9	6	2 725	93	6 280
Кыргызстан	5,1	26	200	9	1 690
Таджикистан	6,3	45	143	7	1 040
Туркменистан	4,9	10	488	29	5 860
Узбекистан	26,5	61	447	44	1 720

Примечание: ВНД = Валовой национальный доход, ППС – паритет покупательной способности.
Источник: World Bank 2005f.

Вставка 2.6

Неоправданные ожидания в Кыргызстане

«Когда были распущены колхозы, мы думали, что всё будет хорошо. Мы сможем стать хозяевами своей земли, получать хорошую прибыль и стать богатыми. Вышло всё наоборот. Оказалось, что мы привыкли, что за нас кто-то решал все проблемы. Когда мы столкнулись с ними, то поняли, что не были готовы к новому образу жизни. Раньше работа, зарплата и цены были стабильными. В магазинах всё было. Когда пришла так называемая «рыночная» экономика, она разрушила всё старое. Результатом стала бедность.»

Термирбек, колхозник из Таш-Булака в Кыргызстане

Источник: Narayan and Petesch 2002.

Индекс человеческого развития ПРООН – хорошая отправная точка для обзора условий жизни народов Центральной Азии. Индекс ежегодно высчитывается для большинства стран мира и представляет собой сочетание трех ключевых компонентов человеческого развития:

- долгая и здоровая жизнь, измеренная по ожидаемой продолжительности жизни при рождении (индекс продолжительности жизни);
- знания, измеренные по уровню грамотности взрослого населения и сумме коэффициентов поступивших в начальные, средние и высшие учебные заведения (индекс образования);
- достойный уровень жизни, измеренный как ВВП на душу населения (индекс ВВП).[6]

Индекс человеческого развития (ИЧР) позволяет ранжировать страны по показателю индекса (см. Приложение 1 с ежегодными сравнительными данными). Все страны Центральной Азии, за исключением Туркменистана, в сравнении с остальным миром занимали в 2003 г. место ниже, чем в 1992 г. Казахстан традиционно занимает самое высокое место среди стран Центральной Азии по показателю ИЧР, но все равно значительно отстает от центральноевропейских стран и России (см. Таблицу 2.3). Таджикистан занимал самое последнее место среди стран СНГ и Центральной Азии, но благодаря относительно высоким достижениям в образовании и здравоохранении – значительно более высокое место по сравнению с беднейшими развивающимися странами, чем при сравнении только на основании дохода на душу населения. Конкретные тенденции в области демографии, здравоохранения, образования и уровня жизни рассматриваются в следующих разделах.

Одна из самых серьезных проблем, с которой сталкивается любой анализ тенденций экономического развития, человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности в Центральной Азии, в т. ч. составление ИЧР, – плохое качество статистических данных. Многие данные в области экономики и человеческого развития чрезвычайно ненадежны (см. Вставку 2.7). Данные, представленные в этом отчете, нужно использовать с большой осторожностью. Таким образом, именно в Центральной Азии региональное сотрудничество, взаимная поддержка и обмен опытом по сбору и анализу статистических данных были бы очень полезными.

Демография и уровень жизни

При советской власти в центральноазиатских странах были достигнуты значительный рост численности населения и продолжительности жизни, а также улучшения в здравоохранении, образовании и уровне жизни. В начале 1920-х гг. население, особенно в сельской местности, было в основном неграмотным, а продолжительность жизни – ниже 40 лет. За последующие 70 лет весь регион добился почти полной гра-

Таблица 2.3

Индекс человеческого развития в странах Центральной Азии и России

	Место по ИЧР*	ИЧР	Индекс ВВП	Индекс продолжительности жизни	Индекс образования
Казахстан	80	0,761	0,70	0,64	0,94
Туркменистан	97	0,738	0,68	0,62	0,91
Узбекистан	109	0,702	0,48	0,70	0,93
Кыргызстан	111	0,694	0,48	0,69	0,91
Таджикистан	122	0,652	0,40	0,64	0,91
Российская Федерация	62	0,795	0,76	0,67	0,96

**Примечание: из 177 стран.*
Источник: UNDP 2005.

Вставка 2.7

Оценка человеческого развития в Центральной Азии: проблемы статистики

Для оценки влияния экономического сотрудничества и интеграции на человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности требуются данные, обычно собранные национальными статистическими учреждениями и международными организациями. Однако в результате распада Советского Союза качество и доступность статистических данных в центральноазиатских странах в целом снизились. Упало финансирование государственных статистических учреждений, произошло сокращение штатов, а многие из статистических показателей при центральном планировании становились все менее пригодными для новых социальных и экономических условий. Формирование потенциала для своевременного сбора достоверных статистических данных в соответствии с международными статистическими стандартами по-прежнему остается главной задачей, хотя степень ее сложности различается от страны к стране.

Оценка экономического развития требует качественных национальных счетов и исчерпывающих оценок ВВП. В странах Центральной Азии трудно полностью охватить экономическую деятельность. Определенные типы производственной деятельности, включая подпольную, неофициальную и незаконную, а также деятельность домашних хозяйств для собственных нужд не могут непосредственно наблюдаться и измеряться официальными сборщиками статистических данных. Эти типы производственной деятельности требуют специфических методов измерения, которые были описаны в международных руководствах (например, изданных Организацией экономического сотрудничества и развития - ОЭСР, и Европейской экономической комиссией ООН - ЕЭК ООН). Внедрение подобных методов хорошо поставлено в некоторых странах (например, в Кыргызстане и Таджикистане), в то время как другие страны отстают в этой области (особенно Туркменистан, чьи официальные данные экономического роста рассматриваются международными организациями как ненадежные).

В демографической и социальной области краеугольным камнем является перепись населения. Она предоставляет богатый материал по социальным и экономическим условиям семей по всей стране на любом географическом уровне. Страны Центральной Азии проводили перепись населения примерно в 2000 г., за исключением Узбекистана, где последняя перепись населения проводилась в 1989 г. Проблема с переписью населения заключается в том, что она проводится в лучшем случае раз в 10 лет и не позволяет осуществлять мониторинг краткосрочных и среднесрочных социальных изменений на национальном и региональном уровне. Более частые данные можно получать на основе книг записей актов гражданского состояния или статистических обзоров, проводимых на основе репрезентативной выборки населения.

Книги записей актов гражданского состояния, учета заболеваемости, безработицы, посещаемости школ и так далее существуют во всех центральноазиатских странах, но их формулировки и классификации часто не соответствуют международным стандартам статистики. Более того, на них влияют изменения в законодательстве и (отсутствие) наличие стимулов регистрироваться, что иногда очень усложняет интерпретацию данных. Статистические обзоры, основанные на репрезентативной выборке домашних хозяйств, – более качественный, хотя и более дорогостоящий источник информации, потому что они рассчитаны на предоставление надежных и актуальных данных по экономическому и социальному положению людей в соответствии с концепцией, позволяющей сравнивать результаты вне зависимости от времени и страны.

С середины 1990-х гг. внешние доноры помогают национальным статистическим учреждениям проводить исследования уровня жизни и социальных условий. Они включают в себя «Исследование уровня жизни» Всемирного банка, «Кластерное обследование по нескольким показателям» Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и «Обследование в области демографии и здравоохранения» Агентства США по международному развитию (USAID). Все страны Центральной Азии выиграли от проведения в последние 10 лет одного или нескольких исследований, получив в результате ценные данные по социальному и экономическому компонентам человеческого развития. Однако статистические исследования, финансируемые внешними донорами, не могут заменить национальные исследования государственных статистических органов, поскольку им не хватает всесторонности и фиксированной периодичности. Например, в Туркменистане последнее исследование ЮНИСЕФ проводилось в 1995 г., а последнее исследование USAID – в 2000 г.

Преодоление существующих недостатков в области статистики в Центральной Азии зависит от продолжения усилий по развитию потенциала в четырех главных областях: полные оценки ВВП и соответствующих макроэкономических показателей, включая все формы теневой экономики; укрепление административных органов, собирающих данные по рождаемости, смертности, заболеваемости и посещаемости школ; разработка регулярных статистических обследований бюджетов домашних хозяйств и их участия на рынке труда; подготовка к переписи населения примерно в 2010 г. в соответствии с международными стандартами.

Источник: Подготовлено специально для доклада ЕЭК ООН.

мотности, а средняя продолжительность жизни выросла до 68 – 70 лет.[7] После провозглашения независимости возникла обратная тенденция.

И хотя численность населения Центральной Азии продолжала увеличиваться в период с 1990 по 2004 гг., темпы ее роста снизились по сравнению с предыдущими годами в силу трех основных причин. Первая – эмиграция, особенно в первые годы независимости. Больше всех пострадал Казахстан, и именно эмиграцией в основном обусловлено снижение численности населения этого государства (см. Таблицу 2.4). Вторая – снижение уровня рождаемости во всех странах региона с 1992 г., по крайней мере, на 25%. Наблюдалось значительное уменьшение числа детей в возрасте

Таблица 2.4

	Общая численность населения		Изме-нения в %	Численность группы населения в % к общей численности					
				0 – 17		18 – 59		60+	
	1990	2003	1990-2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Казахстан	16 298	14 8 78	- 9	37	33	53	56	9	11
Кыргызстан	4 358	5 052	16	43	40	48	52	8	8
Таджикистан	5 244	6 305	20	49	48	44	46	6	6
Туркменистан	3 668	4 864	33	47	43	47	51	6	6
Узбекистан	20 227	25 590	27	47	44	46	50	6	7

Источники: UNICEF 2003 and World Bank 2005f.

Миграция населения

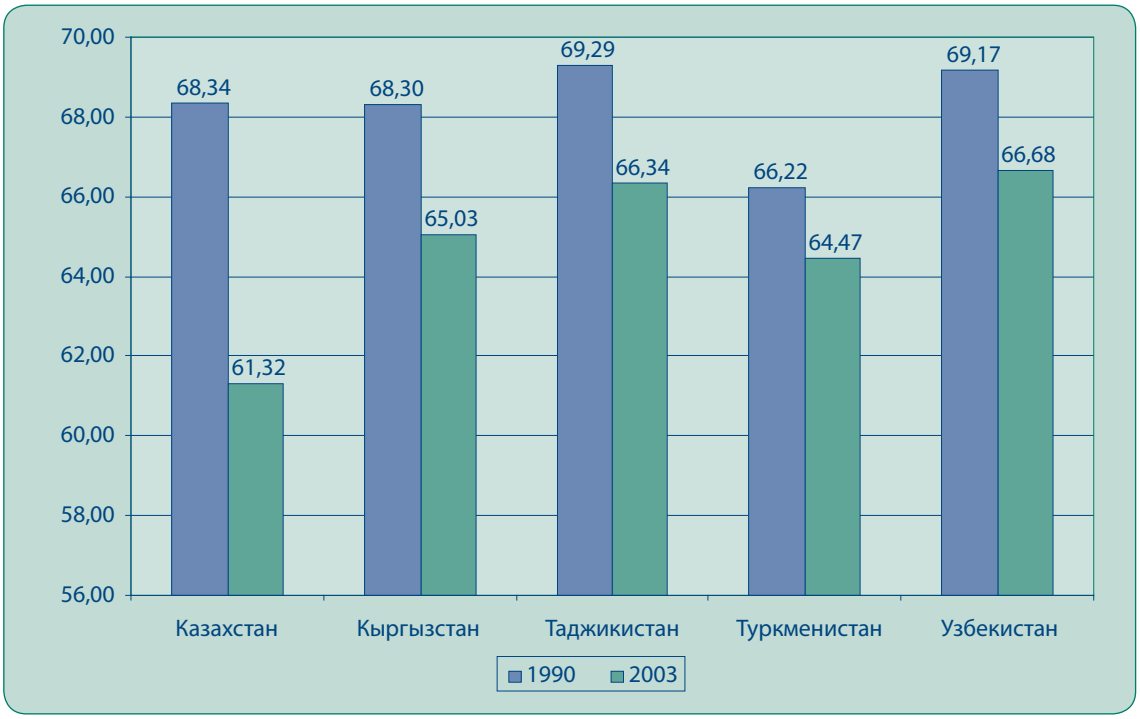
до пяти лет. Например, в Таджикистане в 1990 г. эта группа составляла 18% населения, а уже в 1998 г. – всего 13,5%.[8] Наконец, третья – резкое снижение ожидаемой продолжительности жизни при рождении из-за распада государственной системы здравоохранения и значительного снижения затрат на социальную инфраструктуру во всех странах Центральной Азии с 1990 г. (см. Рисунок 2.2).

Все страны Центральной Азии имеют более высокий индекс образования, чем можно ожидать при их уровне экономического развития (см. Таблицу 2.3). Для таких стран, как Кыргызстан и Таджикистан, обладающих незначительными природными ресурсами, людские ресурсы являются одним из важнейших активов. Однако снижение финансирования образования и стандартов обучения постоянно уменьшает это преимущество. Кроме того, в период с 1990 по 1997 гг. страны столкнулись с непрекращающейся эмиграцией ученых, инженеров, врачей и других специалистов в Россию, Турцию, США и Европу. По некоторым данным, Узбекистан терял около 10% интеллектуальной элиты ежегодно в течение первых четырех лет независимости.[9] В Главе 6 более детально рассматриваются проблемы в области здравоохранения и образования.

Во всех странах Центральной Азии начиная с 1990 г. произошло резкое снижение ожидаемой продолжительности жизни при рождении

Несмотря на относительно высокий уровень здравоохранения и образования в 1990 г., по сравнению со странами с похожим экономическим положением, центральноазиатские

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении **Рисунок 2.2**



Источник: World Bank 2005f.

Вставка 2.8

Катастрофический рост бедности в Таджикистане

Бедное население не могло удовлетворять свои основные потребности в пище, одежде, крыше над головой и топливе. Здравоохранение, образование и инвестиции были совершенно недосягаемы, особенно для бедняков в сельской местности. Многим семьям не хватало еды до сбора первого урожая зерна, особенно весной, когда их продовольственные запасы заканчивались.

Респонденты по всей стране считали критерием бедности нехватку муки или хлеба. Хлеб – основной продукт питания таджиков: его наличие и качество являются показателем уровня жизни семьи. Субсидированный правительством хлеб выдавался выборочно отдельным городским жителям в некоторых небольших городах и районных центрах. Семьи, имеющие земельный участок, производили собственную муку из пшеницы, которую они мололи в деревне. Весной, когда истощались запасы, семьи переходили на кукурузную муку, которая считается хуже усвояемой и малопригодной для приготовления традиционных таджикских лепешек.

Источник: Исследования на местах в Таджикистане в 1996 г. по тексту Dudwick et al. 2003.

В 2003 г., после нескольких лет экономического подъема, уровень бедности в большинстве стран всё ещё оставался довольно высоким

республики тем не менее были очень бедными в сравнении с остальными республиками бывшего Советского Союза. В начале 1990-х гг., по мере сокращения промышленного производства и снижения реальной заработной платы, волна неравенства, бедности и лишений захлестнула людей по всему региону (см. Вставку 2.8). Даже в 2003 г., после нескольких лет экономического подъема, уровень бедности в большинстве стран всё ещё оставался довольно высоким по такому критерию, как доля населения, живущего на сумму менее 2,15 долл. США по паритету покупательной способности – ППС (см. Таблицу 2.5). Растущее неравенство в доходах, измеренное по коэффициенту Джини, способствовало повышению уровня бедности. К 2003 г. по международным стандартам страны Центральной Азии имели очень неравное распределение доходов.

Первоначальный экономический спад после распада Советского Союза – главный фактор, вызвавший негативные тенденции в области человеческого развития

Несмотря на тяжелые условия, Опрос общественного мнения, проведенный в 2004 г. Всемирным банком, показал, что большинство из 6 000 респондентов в Центральной Азии не сдались и, возможно, даже обрели ощущение благополучия, что удивляет иностранцев (см. Вставку 2.9). Это свидетельствует о стойкости духа населения Центральной Азии. В то же время большинство людей заявили, что для достижения удовлетворительного экономического состояния их странам предстоит пройти долгий путь. Значительные зоны недовольства все-таки существуют, и их можно объяснить как общими факторами, связанными с доходами, социальным положением, так и некоторыми специфическими региональными условиями.

Экономические тенденции

Первоначальный экономический спад после распада Советского Союза – главный фактор, вызвавший негативные тенденции в области человеческого развития, бедности и неравенства в Центральной Азии. Результатом резкого падения уровня производства и доходов стали совокупные потери в ВВП, которые варьируются от примерно 20% в Узбекистане до почти 70% в Таджикистане в период с 1990 по 1996 гг. и примерно 40% в Казахстане, 45% в Кыргызстане и 50% в Туркменистане. К счастью, с 1999 г. все центральноазиатские экономики достигли сравнительно высоких темпов роста, чему способствовало сочетание восстановления производства, реформ, высоких цен на полезные ископаемые и позитивный эффект быстрого роста в соседних странах, особенно в России (см. Рисунок 2.3).

Таблица 2.5

Бедность и неравенство в странах Центральной Азии (2003 г.)

	% с доходом меньше 2,15 долл. в день (по ППС)	Коэффициент Джини
Казахстан	21	0,32
Кыргызстан	70	0,28
Таджикистан	74	0,33
Туркменистан*	44	–
Узбекистан	47	0,35
Россия**	9	0,34
Венгрия**	0	0,25

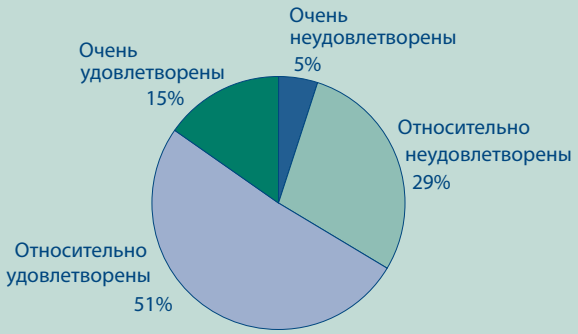
*Примечание: *1998 г., **2002 г.*
Источник: World Bank 2005b.

Вставка 2.9

Как люди в Центральной Азии относятся к своей жизни: результаты исследования

Опрос общественного мнения, проведенный Всемирным банком в 2004 г. в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, показал, что хотя люди и ощущают некоторый прогресс в последние годы, он явно недостаточен. Как положительный момент, две трети или более опрошенных заявили, что до некоторой степени удовлетворены жизнью и живут, по крайней мере, в относительно хороших экономических условиях. Больше половины считают, что теперь они живут лучше, чем несколько лет назад. С другой стороны, менее трети не считают свой уровень жизни в настоящее время удовлетворительным и не рассчитывают, что смогут улучшить его в течение ближайших пяти лет. Самая распространенная проблема опрошенных – безработица. Почти половина утверждает, что с трудом обеспечивает самые основные потребности своих семей, и почти две трети имеют претензии, которые они хотят донести до властей. Чтобы лучше понять данные ответы, двое социологов решили внимательнее изучить факторы субъективного восприятия благосостояния – то есть счастья – в Центральной Азии.

Насколько Вы удовлетворены жизнью?*



**Предел погрешности +/- 3%*

Опрос показал, что определенные типы ответов на вопросы об удовлетворенности жизнью или о счастье похожи во всем мире. Доход имеет значение для счастья, и богатые люди в среднем счастливее бедных. Однако после достижения некоего минимального дохода (в контексте страны) другие факторы, такие как здоровье, семейное положение, стабильность работы и возраст, похоже, уже значат больше для ощущения благополучия. От страны к стране, таким же образом, ощущение счастья растет с доходом, но выравнивается после приблизительно 10 000 долл. США на душу населения.

Жители Центральной Азии в целом не отличаются от жителей других стран. Материальный достаток, измеряемый покупательной способностью респондента, является важным компонентом счастья, но социально-экономический статус и служебное положение (которые соотносятся с доходом, но не равны ему), вероятно, здесь даже более важны. Как и у других народов, связь возраста со счастьем в Центральной Азии имеет U-образную форму, где нижняя точка равна возрасту 51 год. Это схоже с данными по другим развивающимся странам, но «старше», чем в большинстве стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Брак повышает уровень счастья, а безработица – понижает. Образование, при учете и здоровья, и общественного положения, не имеет сильного влияния на счастье.

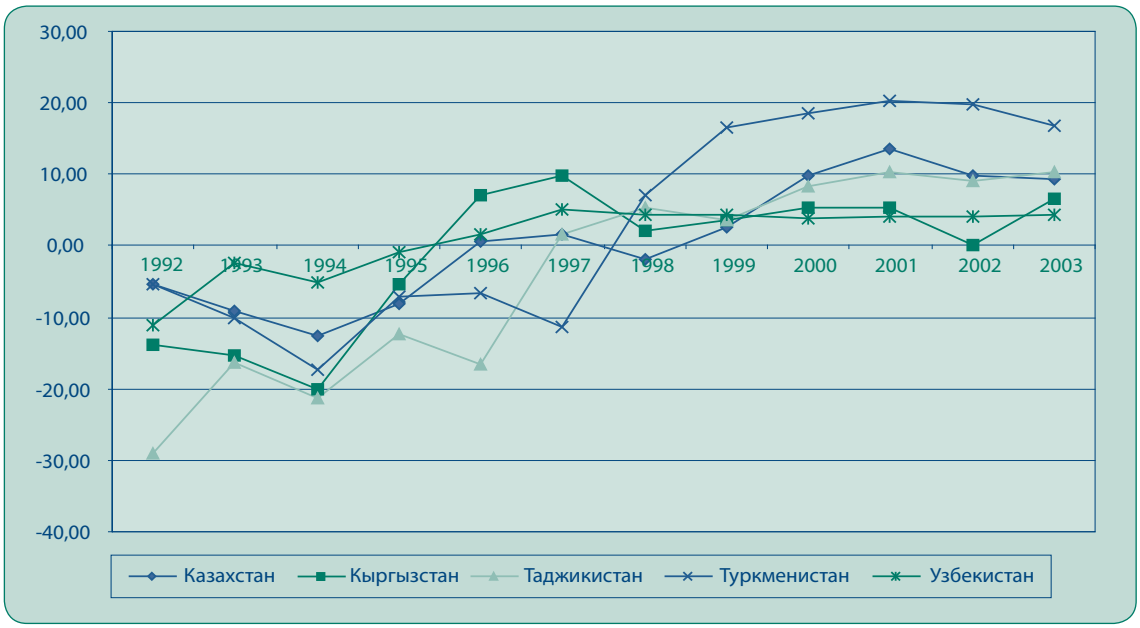
Представление о счастье в регионе все-таки отличается некоторой спецификой, особенно в отношении типов социального взаимодействия. Во-первых, как и в остальном мире, респонденты, которые принимают участие в социальной деятельности и чувствуют себя в безопасности, в среднем счастливее. Однако в Центральной Азии доверие к другим не коррелируется со счастьем. Вероятно, авторитарный или полуавторитарный характер правительств в регионе создает атмосферу общего недоверия (в отличие от местного уровня, где все соседи знают друг друга) и нежелания честно отвечать на вопросы о доверии.

Во-вторых, среди этнических меньшинств региона существуют значительные отличия в восприятии счастья. Русские и другие этнические группы, например, украинцы, приехавшие в регион в советский период, обычно беднее, старше и менее счастливы, чем уроженцы Центральной Азии. Крах коммунистической системы в целом отрицательно сказался на их экономическом и социальном положении. И хотя выходцы из других стран, в общем, менее счастливы, чем местное население, казахские и кыргызские меньшинства в других центральноазиатских странах обычно и богаче, и счастливее. Только в Кыргызстане мигранты заявляют, что они счастливее местного населения. Меньшинства в этой стране оценивают свое экономическое положение выше среднего, в то время как в других странах мигранты чувствуют себя экономически в невыгодном положении.

Источник: Основано на исследовании Carol Graham and Andrew Felton, The Brookings Institution, Washington, DC.

В управлении макроэкономикой страны Центральной Азии первоначально страдали от серьезных «приступов» инфляции, бюджетного дефицита и чрезмерных долговых обязательств, в то время как правительства пытались приспособиться к резкому падению производства, отсутствию трансфертов из Москвы и разрушению советской системы взаиморасчетов. К 2003 г. правительства в целом смогли взять инфляцию под контроль и ввести в основном ответственную фискальную политику. Однако в настоящее время Кыргызстан и Таджикистан серьезно отягощены накопленным внешним долгом (см. Таблицу 2.6), частично в результате нецелесообразных государственных займов на коммерческих условиях в первые годы и частично в результате высоких уровней льготных ссуд от международных финансовых структур.[10]

Рост ВВП (ежегодный в %) **Рисунок 2.3**



Источник: World Bank 2005f.

Пять центральноазиатских республик теперь значительно отличаются друг от друга по экономическим системам

Республики Центральной Азии значительно отличаются по уровню прямых иностранных инвестиций – ПИИ (см. Таблицу 2.6). Казахстан, обладающий значительными энергетическими ресурсами, смог привлечь сравнительно крупные объемы иностранных инвестиций как в абсолютных величинах, так и в сравнении с ВВП. За ним идет Туркменистан с более низким, но все же значительным уровнем инвестиций, также в основном в энергетический сектор. Остальные центральноазиатские страны пока менее удачливы в привлечении сколько-нибудь значимых иностранных инвестиций – из-за таких факторов, как ограниченные запасы природных ресурсов (Кыргызстан), неспокойная политическая ситуация (Таджикистан) или недостаток рыночных реформ (Узбекистан).

К 2003 г. прогресс в области рыночно ориентированных реформ значительно варьировался. В соответствии с показателями реформ Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Кыргызстан был на первом месте с точки зрения реформ «начальной фазы».[11] За ним следовали Казахстан и Таджикистан, а Узбекистан и Туркменистан сильно отставали (см. Таблицу 2.7). В области реформ «второй фазы» все республики Центральной Азии добились сравнительно небольшого прогресса.[12]

Вследствие разного отношения к реформам пять центральноазиатских республик теперь значительно отличаются друг от друга не только по размеру, запасам природных ресурсов, уровню доходов и экономическим структурам, но и по экономическим системам. Узбекистан и Туркменистан похожи на бывшую советскую административно-командную экономику, а Казахстан и Кыргызстан, и даже Таджикистан, ускоривший недавно свои реформы, все в большей степени перенимают современные рыночные институты. Различия осложняют региональное сотрудничество и интеграцию – эта тема будет рассматриваться в последующих главах.

Выборочные макроэкономические индикаторы (2003 г.)

Таблица 2.6

	Ежегодный рост ВВП (%)	Инфляция (%)	Внешний долг к ВВП (%)	Чистые ПИИ к ВВП (%)	Чистые ПИИ (млн. долл. США)
Казахстан	9,20	6,4	76,8	7,4	2 188
Кыргызстан	6,67	3,1	102,7	2,4	46
Таджикистан	10,20	16,4	64,7	2,1	32
Туркменистан	16,90	5,6	30,2	3,5	218
Узбекистан	4,40	10,2	48,1	0,7	70

Источник: World Bank 2005f.

Таблица 2.7

Прогресс в области рыночных реформ

	Индекс реформ начальной фазы	Индекс реформ второй фазы
Казахстан	3,8	2,4
Кыргызстан	4,2	2,3
Таджикистан	3,6	1,7
Туркменистан	1,9	1,0
Узбекистан	2,5	1,9
Россия	3,8	2,6
Венгрия	4,3	3,6

Примечание: индекс колеблется от 0 (отсутствие реформ) до 4,3 (максимальные реформы). Краткое описание фаз реформ приводится в сносках 11 и 12.
Источник: EBRD 2004.

Вызовы интеграции

Обобщая полученную из самых разных источников информацию об истории Центральной Азии, событиях переходного периода за последние 15 лет и задачах в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, с которыми регион сталкивается сегодня, можно выделить несколько характерных черт:

- Страны региона резко различаются по размеру, численности населения, экономическому потенциалу, запасам природных ресурсов и положением в социальной, экологической и управленческой сфере.
- Однако они сталкиваются со множеством схожих проблем в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Среди самых важных – достижение стабильного роста экономики после глубокого спада 1990-х гг., борьба с бедностью, воссоздание ослабленной системы социальной помощи, решение экологических проблем, связанных с угрозой стихийных бедствий и антропогенных катастроф, улучшение управления и снижение риска вооруженных конфликтов.
- Пожалуй, самая большая проблема – и это главная тема доклада – преодоление географической изоляции в центре Евразии. Для этого необходимо остановить дальнейшее расхождение в области политических, экономических и гуманитарных отношений. Страны Центральной Азии должны начать поиск путей сотрудничества друг с другом, чтобы преодолеть наследие дезинтеграции и взаимные подозрения, установить прочные связи в сфере экономики, природных ресурсов, социальных и институциональных отношений друг с другом и своими соседями.

Обзор недавней истории и нынешней ситуации в Центральной Азии показывает, как дезинтеграция и ее экономические и гуманитарные последствия всё ещё влияют на ход событий. Три важных вопроса непосредственно связаны с проблемами интеграции и сотрудничества, а также с задачей улучшения человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности.

Самая большая проблема – и это главная тема доклада – преодоление географической изоляции в центре Евразии

Во-первых, страх перед дальнейшей политической дезинтеграцией, несомненно, остается важной проблемой. Это особенно актуально для стран, испытавших угрозу войны или гражданских беспорядков или населенных большими группами лиц различной этнической принадлежности (что типично для региона). Становится понятным, почему во всех странах Центральной Азии в первые 10 или более лет независимости такое огромное значение придавалось национальному строительству и почему правительства старались установить сильную централизованную исполнительную власть.

Во-вторых, из-за стремления создать сильные национальные государства процесс дезинтеграции региональной экономики до сих пор не остановлен. Границы между странами становятся все более «жесткими», продолжают вводиться ограничения и визовые режимы, препятствующие торговле и транзиту. Продолжают воздвигаться и другие барьеры на пути передвижения и связей населения: расширяется практика непризнания дипломов других стран, сокращается использование русского языка в качестве общепринятого,[13] рвутся личные и профессиональные связи между специалистами. Многие из этих тенденций будут описаны далее в докладе.

В-третьих, на фоне резкого распада интеграция стран переходного периода друг с другом и остальным миром является очень важным

Были образованы различные региональные организации, но до настоящего времени они имели лишь ограниченное влияние

условием для экономического подъема и быстрого роста. Страны Центральной Европы, недавно вступившие в ЕС, дальше всего продвинулись по этому пути; за ними следуют страны Юго-Восточной Европы. Для них долгосрочная интеграция с Европой обещает стать основой экономического подъема, политической и экономической стабильности.

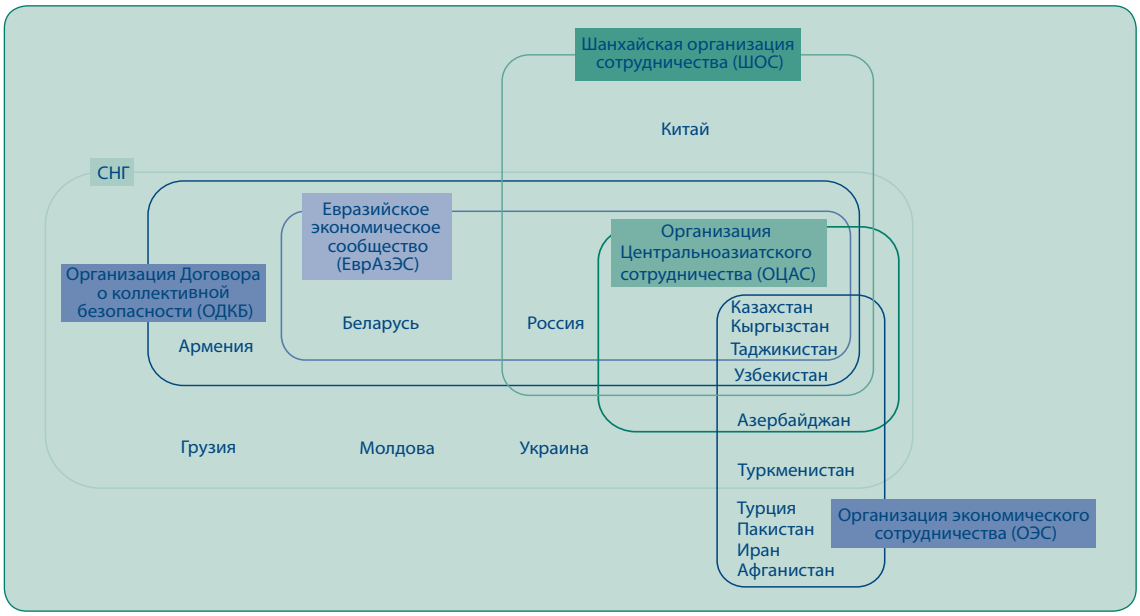
Нельзя сказать, что страны Центральной Азии игнорируют возможности, открывающиеся в области интеграции и сотрудничества. Еще в январе 1993 г. представители пяти республик собрались вместе, чтобы основать Центральноазиатское сообщество. С тех пор много говорилось об инициативах в области сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе, были образованы различные региональные структуры (на Рисунке 2.4 приведено членство стран региона в самых важных из них). Среди этих организаций – СНГ и Коллективный договор о безопасности СНГ, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Организация Центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС), Организация экономического сотрудничества (ОЭС) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – см. Приложение 2, где подробно рассказывается об образовании и мандатах этих и других региональных организаций.

На развитие центральноазиатского регионального сотрудничества и интеграцию эти организации до настоящего времени имели лишь ограниченное влияние по ряду причин:

- Членство в основном не полное (Туркменистан, например, является членом только к СНГ и ОЭС, и даже в этих организациях не проявляет активности).
- Мандаты и цели организаций по большей части неясны, частично дублируются и меняются во времени.
- Организации обладают очень ограниченными финансовыми ресурсами и слабым административным потенциалом, им не хватает авторитета и соответствующих рычагов для реализации достигнутых договоренностей.
- Они не поддерживаются международным сообществом как инструмент финансовой и технической помощи региональному сотрудничеству и интеграции.

И хотя правительства стран Центральной Азии уделяют некоторое внимание региональным аспектам экономического развития и политической стабильности, еще не ясно, насколько полно они, их соседи и международное сообщество осознают необходимость интенсивного сотрудничества. Пока не очевидно, что они хотят посвятить региональным организациям достаточно внимания, ресурсов и взять на себя политические обязательства по превращению их в эффективные инструменты. Недавно появились признаки того, что некоторые из региональных организаций набирают обороты. Сначала ШОС расширила полномочия от исключительно вопросов безопасности до

Некоторые региональные организации, членами которых являются страны Центральной Азии **Рисунок 2.4**



Заметка: 5 октября 2005 года Организация Центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС) и Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) приняли решение объединиться в один блок.
Источник: ПРООН.

экономического развития и сотрудничества. Секретариат со штаб-квартирой в Пекине и лидерство со стороны Китая, который уже добился значительной финансовой помощи для региона, могут придать новый импульс экономическому сотрудничеству. Затем в 2004 г. президент Узбекистана Каримов предложил создать через ОЦАС Центральноазиатский общий рынок. Конкретные поэтапные предложения по внедрению, как сообщается, находятся в стадии подготовки. Весной 2005 г. в Казахстане президент Назарбаев призвал Центральную Азию объединиться. Кроме того, многосторонние организации[14] под руководством Азиатского банка развития и при активном участии Китая поддерживают Организацию центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) в подготовке предложений и финансовых планов по региональным программам и проектам в области торговли, транспорта и транзита, а также водных и энергетических ресурсов для Азербайджана, Казахстана, Монголии, Таджикистана, Узбекистана и Западного Китая. Наконец, Специальная программа для стран Центральной Азии (СПЕКА) направлена на сотрудничество Афганистана, Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана в осуществлении совместных проектов развития под эгидой Экономической комиссии ООН для Европы и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

Вероятно, самую большую надежду на мирное и плодотворное сотрудничество и, в конечном итоге, интеграцию вселяет чувство близости, которое по-прежнему преобладает среди народов Центральной Азии несмотря на растущие различия и труднопреодолимые границы. Согласно Опросу общественного мнения Всемирного банка в 2004 г., 71% респондентов ответили, что региональное экономическое сотрудничество в Центральной Азии является хорошим или очень хорошим. Только очень небольшое меньшинство (в среднем менее 10%) считало, что качество отношений с другими центральноазиатскими странами плохое или очень плохое. Большинство респондентов назвали Казахстан важнейшим партнером внутри региона, а Россию – важнейшим партнером за пределами региона (см. Рисунок 2.5а и 2.5б).

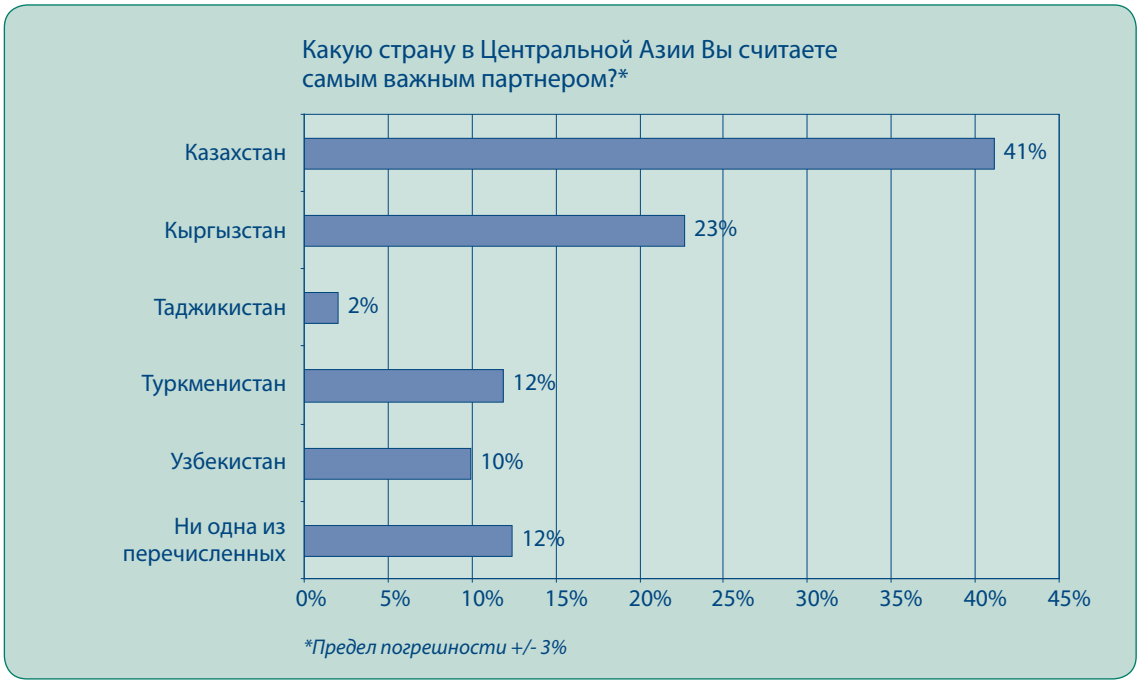
Самую большую надежду на мирное и плодотворное сотрудничество и, в конечном итоге, интеграцию вселяет чувство близости, которое по-прежнему преобладает среди народов Центральной Азии

В дальнейшем для развития сотрудничества и интеграции необходимо решить некоторые важные задачи. Во-первых, процесс должен отличаться от искусственной и неэффективной экономической интеграции Советского Союза. Во-вторых, необходимо избежать стремления создавать региональные торговые блоки за высокими защитными барьерами. В-третьих, пока инициативы по интеграции поддерживаются в основном Россией и Китаем, они будут наталкиваться на подозрения, что это просто предлог для восстановления царской/советской империи в современной форме или для достижения Китаем доминирующего положения в регионе.

Отношение населения Центральной Азии к региональным партнерам **Рисунок 2.5а**

Источник: Опрос общественного мнения Всемирного банка, 2004 г.

Отношение населения Центральной Азии к региональным партнерам **Рисунок 2.5б**



Источник: Опрос общественного мнения Всемирного банка, 2004 г.

Тем не менее, несмотря на подозрения, Китаю и России придется играть ведущую экономическую роль в интеграции региона, такую же, как была у США в странах Северной и Южной Америки, а у крупных западноевропейских стран – в ЕС и Центральной Европе. Готовность двух важнейших региональных и мировых держав помогать Центральной Азии, вместе с Японией, США, ЕС и международными организациями, поможет превратить Центральную Азию в стабильный и процветающий регион, имеющий все необходимые условия для успешного человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. В грядущие десятилетия регион мог бы стать надежным и стабильным ядром нового динамичного Евразийского континента. В последующих главах доклада рассматривается, как региональное сотрудничество и интеграция могут способствовать достижению этой цели и что для этого необходимо сделать.

Глава 3

Региональное сотрудничество в целях развития торговли и увеличения притока инвестиций[1]

«Если бы [в челночной торговле] не было таких препятствий и дополнительных расходов, товары были бы гораздо дешевле. Нам бы не пришлось видеть грустные глаза родителей, которые не могут позволить себе купить ребенку слишком дорогую для них одежду.»

Челночный торговец из Центральной Азии[2]

Для народов Центральной Азии торговля и транспорт – жизненно важный экономический рычаг, обеспечивающий им доступ к мировым рынкам

Роль торговли и инвестиций для стран, не имеющих выхода к морю

Для народов Центральной Азии торговля и транспорт – жизненно важный экономический рычаг, обеспечивающий им доступ к мировым рынкам. Однако страны Центральной Азии не имеют выхода к морю – а в случае Узбекистана выход к морю находится через две границы, – и отделены большими расстояниями от ближайших портов и рынков. Географические расстояния усугубляются политическими, инфраструктурными и институциональными препятствиями, вследствие чего попытки народов Центральной Азии торговать с остальным миром усложняются высокими транспортными затратами, длительными сроками транспортировки и значительной неопределенностью. Однако совместными усилиями стран Центральной Азии и их соседей политические, инфраструктурные и институциональные барьеры могут быть снижены, что приведет к более высокому уровню человеческого развития и обеспечению человеческой безопасности для народов региона, в том числе – и особенно – для бедных слоев.

Торговля позволяет государствам специализироваться в соответствии с их сравнительными преимуществами и достигать экономии от масштаба, которая в иных условиях невозможна. Это ведет к улучшению распределения экономических ресурсов и увеличению совокупных объемов производства в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В среднесрочной и долгосрочной перспективе торговля ведет к повышению темпов роста производства за счет обеспечения большей предсказуемости политической среды, расширения конкуренции и увеличения внутренних инвестиций. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой торговля также способствует привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и обеспечивает доступ к современным технологиям за счет импорта и притока ПИИ.[3] В свою очередь, рост инвестиций и экономическое развитие позволяют снизить бедность и улучшить ситуацию в сфере человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, поскольку способствуют росту доходов и занятости беднейших слоев населения, а также увеличению ресурсов социального обеспечения, первичного здравоохранения, образования, водоснабжения и других основных услуг. К числу других положительных результатов относятся более широкий ассортимент и улучшение качества потребительских товаров, а также повышение отдачи от использования квалифицированной рабочей силы и получения образования.[4] И поскольку торгующие страны становятся более зависимыми в экономическом отношении, они меньше предрасположены к конфликтам.[5]

Существуют два предостережения в отношении общего правила выгодности торговли. Во-первых, торговля может отрицательно сказаться на человеческом развитии и обеспечении человеческой безопасности, если она не отражает реальные экономические, социальные и экологические затраты на производство и транспортировку товаров. Например, если торговля между двумя странами зиждется на навязанной искусственной специализации этих стран без учета их сравнительных преимуществ – как было в случае торговли между республиками в Советском Союзе, – она приводит к снижению эффективности и препятствует экономическому росту и развитию человеческого потенциала. Точно так же экспорт, конкурентоспособность которого обеспечивается за счет игнорирования негативного воздействия производства на окружающую среду, использования детского труда или обязательных закупок по низким ценам, – как это происходит с хлопком в некоторых странах Центральной Азии, – негативно воздействует на уровень доходов, здравоохранение, образование и экологию.[6] Таким образом, торговля должна основываться на рыночных принципах и отражать реальные экономические, социальные и экологические затраты на производство.

Во-вторых, для того чтобы получать выгоды от международной торговли, стране необходимо быть открытой по отношению к миру и в первую очередь проводить либеральную торговую политику. Либерализация торговли, однако, может иметь краткосрочные негативные последствия. Расширение торговли и конкуренции, следующее за либерализацией торговли, обычно приводит к сокращению объемов производства, заработной платы и увольнениям в защищенных до этого секторах, которым теперь приходится конкурировать с импортом. Обычно либерализация торговли поначалу ведет к большему увеличению импорта по сравнению с экспортом, что может вызвать рост торгового дефицита и необходимость снижения реального обменного курса со всеми негативными последствиями для уровня инфляции, макроэкономической стабильности и роста производства.[7] Тем не менее со временем суммарные выгоды от свободной торговли обычно превышают издержки. Для стран с ограничительными торговыми режимами бóльшая открытость в международной

торговле может стать шагом на пути улучшений в человеческом развитии и обеспечения человеческой безопасности, хотя им следует делать это с осторожностью, с тем чтобы минимизировать возможные краткосрочные издержки.

Более того, либерализация торговли лишь часть общей картины: для интеграции в мировые рынки страны, не имеющие выхода к морю, такие как страны Центральной Азии, также должны обладать развитой транспортной инфраструктурой, оказывать высококачественные транспортные услуги и обеспечивать свободный и надежный транзит через границы и соседние страны.[8] Улучшения в одной из этих областей будут иметь лишь небольшой позитивный эффект, если улучшений не будет и в других областях. Например, либерализация торговой политики и серьезные успехи в транспорте не подстегнут торговлю, если транзит через соседние страны останется чрезвычайно трудным, дорогим и непредсказуемым. Точно так же сокращение транспортных и транзитных затрат будет иметь незначительное воздействие на торговлю, если торговая политика по-прежнему будет содержать множество ограничений. И наконец, либерализация торговли и обеспечение свободного транзита через соседние государства будут иметь небольшой эффект для торговли, если не наладить транспортные связи с потенциальными торговыми партнерами.

Торговля и внутренние экономические условия для ведения бизнеса, инвестиций и финансов взаимно дополняют друг друга. Создание условий для торговли способствует улучшению делового климата, привлечению прямых иностранных инвестиций и увеличению внутренних инвестиций.[9] Это стимулирует также развитие финансового сектора за счет создания спроса на финансовые услуги, такие как финансирование торговых операций, операции с валютой и международные платежи. В то же время улучшение делового климата, крупные инвестиции в инфраструктуру и современные технологии и совершенствование финансовых услуг являются предпосылкой для укрепления конкурентоспособности, обеспечения адекватного предложения товаров и услуг в ответ на меры по либерализации и развитию торговли, а также интеграции в мировую экономику для стран Центральной Азии. Поэтому в настоящей главе мы рассмотрим воздействие на торговую интеграцию в Центральной Азии не только с точки зрения торговой политики, транспорта и транзита, но и с точки зрения сотрудничества по улучшению условий для ведения бизнеса, инвестиций и финансов внутри стран.

Торговля и внутренние экономические условия для ведения бизнеса, инвестиций и финансов взаимно дополняют друг друга

Структура торговли и торговый потенциал Центральной Азии

Структура торговли в последние годы

В начале 1990-х гг. в результате разрыва торговых связей и нарушения системы расчетов между странами бывшего Советского Союза торговый оборот в Центральной Азии резко снизился. В середине 1990-х гг. объем торговли начал расти, благодаря тому что центральноазиатские страны частично переориентировали торговые потоки с бывших советских республик на другие страны, одновременно установив новые торговые связи и системы расчетов с бывшими

В начале 1990-х гг. торговый оборот в Центральной Азии резко снизился; с 2000 по 2004 гг. торговый оборот значительно повысился

Таблица 3.1

Совокупный экспорт и импорт товаров (1996 – 2004 гг.)
(если иначе не указано – млн. долл. США)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% от ВВП (2004)
Экспорт										
Казахстан	5 911	6 497	5 404	5 872	8 812	8 639	9 709	12 927	20 096	49
Кыргызстан	505	604	514	454	505	476	486	582	719	33
Таджикистан	770	746	597	689	784	652	737	797	915	44
Туркменистан	1 893	751	593	1 187	2 505	2 555	2 710	2 949	3 144	26
Узбекистан	4 211	4 026	3 218	2 928	2 816	2 808	2 514	3 190	4 279	44
Импорт										
Казахстан	4 241	4 301	4 257	3 655	5 040	6 446	6 584	8 409	12 781	31
Кыргызстан	838	709	841	600	554	467	587	717	941	43
Таджикистан	668	750	711	663	675	688	721	881	1 375	66
Туркменистан	1 313	1 228	1 007	1 478	1 788	2 210	1 819	1 964	2 596	21
Узбекистан	4 712	4 186	3 125	2 841	2 697	2 815	2 426	2 663	3 392	35

Источник: Оценки правительств стран Центральной Азии и Азиатского банка развития.

Сырьевые товары по-прежнему составляют огромную часть экспорта

республиками СССР в основном на рыночной основе. Этот процесс был приостановлен после российского финансового кризиса 1998 г., а также в результате падения мировых товарных цен в конце 1990-х, девальвации национальной валюты в некоторых центральноазиатских странах и, в случае Туркменистана, приостановки экспорта природного газа на Украину в 1997 г. (см. Таблицу 3.1). С 2000 по 2004 гг. торговый оборот значительно повысился, в основном благодаря возросшему спросу и более высоким ценам на сырье на мировых рынках, росту инвестиций и, следовательно, высокой потребности в средствах производства в Центральной Азии.

Товарная структура торговли в странах Центральной Азии со времени распада Советского Союза значительно не менялась. Несколько сырьевых товаров, таких как сырая нефть, природный газ, металлы и хлопковое волокно, по-прежнему составляют огромную часть экспорта. В 2004 г. на сырую нефть приходилось 57% экспорта Казахстана, в то время как на золото приходилось 40% экспорта Кыргызстана. Алюминий и хлопок составляли 82% экспорта Таджикистана в 2003 г. Даже в Туркменистане и Узбекистане, где была взята на вооружение стратегия импортозамещающей индустриализации и делались попытки увеличения экспорта промышленных продуктов с высокой добавленной стоимостью за счет активного вмешательства государства, сырьевые товары по-прежнему превалируют в экспорте. На природный газ, хлопок и сырую нефть приходилось 56% экспорта Туркменистана в 2003 г., а на хлопок и золото – 49% экспорта Узбекистана в 2004 г. В то же время готовая продукция, включая машины, оборудование и потребительские товары, продолжали доминировать в импорте.

В годы советской эры республики Центральной Азии имели высокий уровень торговли внутри Союза (см. Таблицу 3.2), но эта торговля составляла часть административно-командной экономики и не основывалась на рыночных принципах. Подобно другим советским республикам, у республик Центральной Азии были незначительные объемы торговли с внешним миром. Одним из благ независимости явилась возможность поиска оптимальных рынков для экспорта в рамках глобальной экономики. Однако этот процесс осложнялся рядом факторов, включая необходимость установления новых транспортных и торговых связей, ограниченную конкурентоспособность экспортных промышленных товаров Центральной Азии на мировых рынках и отсутствие твердой валюты. По мере смягчения или устранения некоторых из этих трудностей доля бывших советских республик в товарообороте стран Центральной Азии значительно сократилась. Это сокращение было особенно быстрым и резким в Узбекистане, которому было относительно легко переориентировать экспорт конкурентоспособных в мировом отношении товаров, таких как золото и хлопок, с бывших советских республик на международные рынки. Однако тенденция переориентации торговых связей Центральной Азии с бывших советских республик на другие страны в последние годы несколько изменилась. Так, экспорт Узбекистана в бывшие республики СССР значительно расширился, в частности, благодаря росту поставок транспортного оборудования. Импорт из бывших советских республик в страны Центральной Азии также значительно возрос после девальвации национальной валюты во многих бывших республиках СССР в конце 1990-х гг.

Сегодня взаимный товарооборот стран Центральной Азии относительно небольшой (см. Таблицу 3.3). Здесь может иметь место статистическая погрешность, поскольку доля неучтенной торговли в региональном товарообороте больше, чем в межрегиональном.[10] Но даже с поправкой на это региональная торговля остается на низком уровне. Это объясняется не только торговой и валютной политикой стран Центральной Азии и отсутствием сотрудничества между ними в области торговли, транспорта,

Таблица 3.2

Доля товарооборота с бывшим Советским Союзом (1991 – 2004 гг.)
(%)

	1988	1996			2004		
	Совокупный товарооборот	Экспорт	Импорт	Всего	Экспорт	Импорт	Всего
Казахстан	86	57	70	63	21	49	32
Кыргызстан	87	78	63	69	40	62	52
Таджикистан	86	45	58	51	24	72	53
Туркменистан	89	Нет данных	31	Нет данных	42	49	45
Узбекистан	86	21*	32*	27*	32	41	36

Источник: IMF 1992 and 2004b и оценки Азиатского банка развития.

координации деятельности пограничных и таможенных служб – о чем будет говориться ниже в этой главе, – но также и схожестью структуры их экономик. В конечном счете эти страны найдут бóльшие возможности для торговли с непохожими и, следовательно, взаимодополняющими удаленными экономиками, при условии что им удастся преодолеть барьеры на пути доступа к мировым рынкам. Однако торговля как внутри региона, так и с остальным миром будет зависеть от регионального сотрудничества, направленного на сокращение торговых затрат.

Потенциальная торговля

С учетом этих факторов, в какой мере страны Центральной Азии реализуют свой торговый потенциал? Закончилась ли переориентация торговли на несоветских торговых партнеров и можно ли найти новых торговых партнеров? Чтобы ответить на эти вопросы, экономисты используют подход, широко известный как «гравитационная модель торговли.» Для оценки потенциальных потоков двухсторонней торговли используется простая модель, в которую закладываются относительный экономический размер двух стран и расстояние между ними. Смоделированные таким способом потоки можно сравнивать с реальными торговыми потоками и получать приблизительную оценку упущенной торговли. Кроме того, для объяснения разницы в показателях торговли можно рассматривать другие факторы, такие как торговая политика и институты.

Результаты гравитационных моделей зависят от спецификаций и допущений, и их следует толковать с осторожностью. Однако большинство результатов показывает, что страны Центральной Азии могут значительно повысить торговый оборот и расширить номенклатуру экспортируемых товаров, снизив политические и бюрократические барьеры, препятствующие торговым связям. Они могут сотрудничать друг с другом и соседними государствами в сфере развития транспортных связей с остальным миром, упрощения порядка перемещения людей, товаров и транспортных средств через национальные границы и территории транзитных стран. Более того, большинство оценок моделирования показывает, что переориентация торговли на партнеров за пределами бывшего Советского Союза пока еще не завершена и что странам Центральной Азии не удается достичь своего торгового потенциала с рынками в других регионах. В частности, торговля с наиболее развитыми странами Восточной Азии, Северной Америки и Западной Европы, также как и с развивающимися рынками Южной и Юго-Восточной Азии, намного меньше того уровня, которого она могла бы достичь.[11]

Гравитационные модели торговли показывают, что страны Центральной Азии могут значительно повысить торговый оборот и расширить номенклатуру экспортируемых товаров, снизив политические и бюрократические барьеры, препятствующие торговым связям, и сотрудничая друг с другом и соседними государствами

Человеческий аспект торговли: челночная торговля

После распада Советского Союза и снятия ограничений на поездки в другие страны индивидуальные торговцы начали ездить за покупками в соседние страны, и даже такие удаленные места, как Китай, Турция и страны Персидского залива, откуда они возвращались с потребительскими товарами, которые продавались на базарах Центральной Азии. Такая мелкомасштабная торговля за наличные средства получила название «челночная торговля.» Она прижилась в основном потому, что законы и другие торговые издержки препятствуют созданию более крупных и более формальных торговых компаний, которые могли бы повысить эффективность торговли. Тем не менее челночная торговля обеспечила значительную занятость и коммерческие возможности для менее обеспеченных граждан и способствовала появлению новых торговых потоков через границы. В зависимости от часто меняющихся законов и нормативных актов каждой страны челночная торговля может быть законной или нелегальной, что зачастую пре-

Таблица 3.3

Матрица торговли в Центральной Азии (2003) (млн. долл. США)

Импортер / Экспортер	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Казахстан		156 (171)	76 (96)	37 (77)	138 (179)
Кыргызстан	57 (55)		19 (28)	2 (7)	16 (18)
Таджикистан	5 (7)	4 (3)		2 (4)	67 (16)
Туркменистан	3 (49)	1 (0)	26 (32)		11 (9)
Узбекистан	80 (90)	44 (39)	84 (133)	58 (46)	

Примечание: В каждой ячейке первая цифра относится к данным страны-экспортера, а цифра в скобках относится к данным страны-импортера.
Источники: IMF 2004b и оценки Азиатского банка развития.

Челночная торговля составляет важную часть торговли в Центральной Азии и имеет большое значение для сокращения бедности

вращает ее в неопределенное и опасное предприятие для тех, кто ею занимается.

Появление на рынках Центральной Азии разницы в цене вследствие различий правовых режимов открывало новые возможности для трансграничных сделок, и особенно челночной торговли. Это главным образом относится к границам Туркменистана и Узбекистана, странам с наиболее регулируемыми ценами. Значительный поток товаров, особенно бензина, идет из Туркменистана, где цены крайне низки, в Узбекистан. В Ферганской долине, наоборот, бензин перевозится через границу из Узбекистана, где цены на него регулируются, в Кыргызстан и Казахстан в обмен на потребительские товары, которых нет в Узбекистане. В начале 2000-х гг. рынок Дордой в Бишкеке, рынок Кара-Суу близ Оша и рынки в Чимкенте стали главными пунктами назначения для челночных торговцев из Узбекистана, поскольку доступ к потребительским товарам в Узбекистане все больше и больше ограничивался.

Челночная торговля в основном осуществляется женщинами по двум основным причинам. Во-первых, мужчины по-прежнему больше полагаются на регулярный заработок и остаются привязанными к месту работы, которое они не готовы оставить ради того, чтобы поехать в другие страны, купить там товары и продавать их у себя дома. Женщины остаются привязанными к своему дому, пока у них есть маленькие дети, но как только дети вырастают или когда заботу о младших детях можно поручить старшим, женщины получают возможность зарабатывать вне дома, очень часто в качестве челночных торговцев. Во-вторых, пограничники и сотрудники таможни часто более снисходительно относятся к женщинам, нежели к мужчинам. Тем не менее правительства (как это, к примеру, было в Узбекистане в 2002 и 2004 гг.)[12] и коррумпированные пограничные, таможенные и налоговые службы часто накладывают на челночную торговлю систематические и произвольные ограничения. Это превращает челночную торговлю в трудное занятие и механизм адаптации, к которому обращаются в отсутствие других возможностей альтернативной занятости (см. Вставку 3.1).

Челночная торговля в основном осуществляется женщинами

Несмотря на частое вмешательство в челночную торговлю со стороны официальных властей или коррумпированных чиновников, ее масштабы считаются весьма значительными. Челночная торговля слабо поддается учету и оценке, поскольку торговцы пытаются избегать внимания властей и обычно занижают объем ввозимых ими товаров (при необходимости путем подкупа сотрудников таможни, чтобы они «не замечали» их багаж). Как показывают оценки, сделанные кыргызскими экспертами для Азиатского банка развития, неучтенный импорт потребительских товаров, бензина и дизельного топлива составлял 17% от учтенного кыргызского импорта в 2003 г., а неучтенный экспорт товаров мелких швейных предприятий и реэкспорт импортированных потребительских товаров составляли 20% от учтенного импорта. Таким образом, челночная торговля составляет важную часть торговли в Центральной Азии и имеет большое значение для сокращения бедности.

Торговая политика, региональные торговые соглашения и вступление во Всемирную торговую организацию

Торговая политика и торговые барьеры

Хотя на момент обретения независимости страны Центральной Азии имели весьма схожие режимы торговой политики, к настоящему моменту торговые режимы стали очень сильно различаться. Казахстан и Кыргызстан начиная с 1990-х гг. более или менее последовательно проводили либерализацию своей торговой политики.[15] Таджикистан довольно быстро либерализовал торговый режим после окончания гражданской

Вставка 3.1

Интервью с челночными торговцами в Узбекистане

В 2002 и 2004 гг. правительство Узбекистана ввело многочисленные ограничения в отношении челночной торговли.13 Для того чтобы оценить, как эти ограничения повлияли на участников бизнеса, в декабре 2004 г. журналисты взяли несколько интервью у челночных торговцев в Ташкенте. Два из этих интервью приводятся ниже. (Имена торговцев изменены.)

Интервью с Зебинисо

Зебинисо из Самарканда. У нее высшее педагогическое образование, она разведена и имеет троих детей. Двое учатся в старших классах, третий – второклассник. Зебинисо торгует трикотажем – в основном из Китая, Ирана и Турции – для детей и подростков.

Вопрос: Как долго Вы работаете и что заставляет Вас зарабатывать деньги челночной торговлей?

Ответ: Я зарабатываю на этой так называемой «челночной торговле» около 10 лет. После развода с мужем, который переживал, что я не могла родить мальчика, моих сбережений не хватало. Пособий на детей было недостаточно, помощь от моих родственников в Самарканде поступала нерегулярно. Я могла бы работать в школе, но вы знаете, сколько получают учителя. Это можно было бы делать, если бы у меня был муж, но, когда встает необходимость обеспечивать себя и своих детей, скромной зарплаты всегда не хватает. Вот я и занялась челночной торговлей.

Вопрос: Есть ли у Вас необходимые навыки? Вы выглядите интеллигентной женщиной. Нетрудно ли ездить в другие страны, торговаться, спорить, договариваться?

Ответ: Поначалу было непросто, затем стало немного полегче. Я знаю узбекский и таджикский языки, так что у меня не бывает особых трудностей в Чимкенте, Бишкеке, Урумчи и Мешхеде, куда я ездила за товаром. Что касается интеллигентности, я бы сказала, что среди нас немало приличных людей с хорошим образованием и манерами.

Вопрос: Каковы накладные расходы при поездках, скажем, в Алматы и обратно?

Ответ: По-разному бывает! В принципе все эти разговоры о том, что невозможно работать из-за жестких пограничных режимов и подскочивших налогов и тарифов, немного преувеличены. Конечно, стало труднее поехать за товаром и продать его. Но я бы сказала, что сегодня это не столько дорого, сколько рискованно. Везде живут люди, им надо кормить свои семьи. Пограничникам, таможенникам и милиционерам тоже надо заработать свои деньги. Так что мы с ними договариваемся. Если бы не было таких препятствий и дополнительных расходов, товары были бы гораздо дешевле. Нам бы не пришлось видеть грустные глаза родителей, которые не могут позволить себе купить ребенку слишком дорогую для них одежду.

Вопрос: Если я решусь присоединиться завтра к этому бизнесу, какой рецепт выживания Вы бы порекомендовали?

Ответ: Не обижайтесь, но это глупость. Я вся погружена в этот бизнес, кое-что знаю о нем и не могу его бросить. Вы сможете заработать деньги как-нибудь иначе. Что же касается рецепта, найдите себе «крышу.»14 Без нее вы ничего не заработаете, с ней вам придется много платить, но у вас останутся какие-то деньги и для ваших собственных нужд.

Интервью с Лилей

Лиля, тридцатилетняя женщина, занимается челночной торговлей в течение 10 лет. Первоначально она работала со своим братом, который год назад переехал в Липецк. У Лили есть торговая точка на базаре, но она хочет продать ее и уйти из бизнеса. Когда она уезжает за товаром, домашним хозяйством занимается муж.

Вопрос: Почему Вы решили бросить это дело? У Вас есть свой собственный маленький магазин. У Вас есть товар на продажу, есть свои клиенты.

Ответ: Я ненавижу все это! Не знаю, как от этого избавиться. Посмотрите, что они делают: весной я и многие другие купили только что построенные торговые точки на рынке. В конце лета у нас выходит указ, который заставляет меня выйти из этого бизнеса. Когда я работала со своим братом, дела шли относительно неплохо. Мы ездили в Эмираты, покупали чайники, кофеварки, фарфор и другую посуду. Все было цивилизованно и вполне прибыльно. Теперь они ввели налоги и пошлины, которые не дают работать. После поездок за товаром часто вообще не остается никаких денег!

Вопрос: Но теперь у Вас другой товар. Изменили ассортимент?

Ответ: И ассортимент, и географию поездок. Пришлось прекратить поездки в Эмираты, стало слишком дорого. Приходилось выкладывать по 600 долл. за билеты. Вот почему я хочу продать точку, но покупателей не найдешь.

Вопрос: А как насчет наших традиционных соседей?

Ответ: Я ездила два раза в Бишкек, а сейчас не могу и не хочу. Вы видели, что творится на границе с Казахстаном? Все вверх дном. Пограничники братаются с какими-то подростками, работающими контрабандистами или проводниками. Прилегающая территория загажена, сплошная антисанитария. Каждый пытается по любому поводу выжать из тебя деньги. Нужны визы, марки, печати, сертификаты, регистрация и т. д. Я устала от всего этого!

Вопрос: Сколько стоит пересечь границу с Казахстаном?

Ответ: Семь тысяч сомов туда, столько же обратно, всего 15 долл. США. Дело не в этом: мы платим 200 «баксов», чтобы привезти свой товар в Ташкент.

Вопрос: А что бы Вы сказали о «крыше» на вашем рынке?

Ответ: У некоторых она есть. Посмотрите на некоторые магазинчики в этом и соседних рядах. Некоторые из них закрыты, потому что их хозяева уехали за товаром, некоторые закрыты налоговыми органами из-за отсутствия требуемых документов. Но многие люди, не имеющие этих документов, работают спокойно. Почему? Когда приходит налоговик, владелец лавки набирает номер на своем мобильном и дает телефон налоговику. Тот бледнеет и сразу же уходит. Вот так ведется здесь бизнес. Люди стараются найти способы поддержать свой бизнес в трудной обстановке, потому что у большинства из нас есть дети и их надо кормить. . .

Источник: Интервью, проведенные по заказу Азиатского банка развития.

Хотя официальные тарифы относительно низки, существует множество других средств регулирования торговли, которые правительства центральноазиатских стран часто используют по собственному усмотрению, не отчитываясь перед обществом

войны в 1997 г. Туркменистан предпринял мало усилий по либерализации торговли. Узбекистан значительно либерализовал торговый режим в первой половине 1990-х гг., но с тех пор ситуация частично вернулась в прежнее состояние. Таким образом, торговая политика сегодня варьируется от весьма либеральной в Кыргызстане и Таджикистане и относительно либеральной в Казахстане до весьма ограничительной в Туркменистане и Узбекистане.

Тарифные ставки довольно низки и единообразны в Кыргызстане и Таджикистане (см. Таблицу 3.4). В Казахстане весьма сложная сетка тарифов (включая 10 стоимостных, семь специальных и ряд комбинированных тарифов), но относительно низкая средняя невзвешенная ставка. В Узбекистане тарифная сетка не такая сложная, как в Казахстане, однако средняя невзвешенная ставка почти в два раза выше.[16] В Туркменистане тарифы в размере от 10 до 100% применяются в отношении 94 товаров при импорте юридическими лицами. Ввозимые физическими лицами товары на сумму до 500 долл. США освобождаются от уплаты тарифов; сверх этой суммы применяется единый тариф в размере 5%. Главная проблема во всех странах в том, что тарифные сетки меняются довольно часто и непредсказуемым образом. Наблюдается повышение ставок на товары с большей степенью обработки, эта тенденция более заметна в Казахстане, Туркменистане и Узбекистане, нежели в Кыргызстане и Таджикистане.

Помимо тарифов, некоторые страны Центральной Азии вводят другие налоги на импорт, которыми не облагаются товары, произведенные внутри страны, или которые имеют более высокие ставки в отношении импортных, нежели произведенных внутри страны товаров.[17] Например, в Казахстане и Туркменистане акцизы применяются как к импортным, так и произведенным в стране алкогольным напиткам и табачной продукции, но ставки налога выше для импортной продукции. В Узбекистане широкий диапазон потребительских товаров облагается акцизами, если они импортированы, но не облагается, если они произведены внутри страны.[18] Некоторые товары, такие как строительные материалы, облагаются налогом на добавленную стоимость при ввозе в страну, но освобождаются от налогообложения при их производстве внутри страны. Непродовольственные товары, ввозимые в Узбекистан из соседних стран без сертификата происхождения и не обязательно происходящие из этих стран, облагаются 20-процентным дополнительным налогом.

Явные налоги на экспорт реже встречаются в странах Центральной Азии, чем налоги на импорт, и в них отсутствуют явные экспортные субсидии.[19] Только Казахстан облагает экспортными налогами ограниченное число товаров при экспорте в страны, не являющиеся членами ЕЭС.[20] В некоторых странах Центральной Азии экспортные цены на отдельные товары устанавливаются административным путем. В Таджикистане, например, сырьевые материалы экспортируются по ценам, установленным на республиканской товарной бирже, но с учетом мировых цен. В Туркменистане природный газ и электроэнергия экспортируются по ценам, установленным межправительственными соглашениями.

Все страны применяют количественные ограничения, такие как запреты, квоты и лицензии к торговле товарами, которые имеют отношение к национальной безопасности, здравоохранению и экологии или считаются идущими вразрез с общественными нормами. Некоторые страны Центральной Азии используют количественные ограничения в экономических и социальных целях. Туркменистан и Узбекистан ограничивают импорт некоторых продуктов или их заменителей в целях защиты местных производителей от иностранных конкурентов. Туркменистан и Узбекистан также запрещают экспорт некоторых продовольственных товаров в целях обеспечения их наличия на внутреннем рынке по относительно низким ценам. По той же самой причине Казахстан ввел временный запрет на экспорт дизельного топлива и топочного мазу-

Таблица 3.4

Тарифы в некоторых странах Центральной Азии (Август 2005 г.)

	Казахстан[a]	Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан[a]
Число тарифных ставок	10	5	6	4
Максимальная ставка (%)	100	15[б]	15	30
Средняя невзвешенная ставка (%)	7,6	5,1	7,5	14,6

[a] Только стоимостные тарифы. Существуют также специальные и комбинированные тарифы.

[б] Исключая 30-процентный сезонный тариф на рафинированный сахар.

Примечание: Информация по Туркменистану фрагментарна и потому была опущена.

Источник: Оценки Азиатского банка развития.

та в течение, соответственно, уборочного и отопительного сезонов.

Некоторые страны Центральной Азии также используют регистрацию внешнеторговых операций как средство регулирования торговли. В Туркменистане все экспортные и импортные контракты по всем товарам – за исключением экспортных контрактов на стратегические товары, такие как природный газ, нефть и нефтепродукты, электроэнергия и хлопок, – подлежат предварительной регистрации на государственной товарной бирже. Экспортные контракты на стратегические товары требуют предварительного утверждения кабинетом министров. В Узбекистане импортные контракты, финансируемые из государственного бюджета, за счет гарантированных государством кредитов либо предприятиями, которые более чем на 50% находятся в государственной собственности, подлежат предварительной регистрации, а все другие импортные контракты, заключенные юридическими лицами, подлежат последующей регистрации.

Как лицензирование, так и регистрация международных сделок создает возможности для вымогательства и может подстегивать коррупцию и препятствовать международной торговле. Лицензирование экспорта и/или импорта отдельных продуктов, похоже, прежде всего нацелено на создание и сохранение монополий. Дополнительные трудности возникают в некоторых странах Центральной Азии в результате неблагоприятных законов в отношении обмена иностранной валюты и платежей. В Туркменистане ограниченный доступ к иностранной валюте создает главное препятствие на пути импорта товаров, а требование о том, чтобы определенные категории экспортеров сдавали часть валютной выручки по завышенному обменному курсу, представляет собой скрытый налог на экспорт.[21] Некоторые категории импортеров по-прежнему испытывают трудности с покупкой иностранной валюты в Узбекистане, даже после того как страна ввела в октябре 2003 г. полную конвертируемость национальной валюты по текущим международным операциям. В Таджикистане положение, в соответствии с которым экспорт широкого диапазона товаров подлежит 100-процентной предоплате, затрудняет экспорт этих товаров.

Подводя итоги, можно сказать, что, хотя официальные тарифы относительно низки, существует большое количество других политических инструментов, которыми страны Центральной Азии пользуются, зачастую в произвольной и непрозрачной манере, для регулирования торговли. Снижение и рационализация нетарифных торговых барьеров, а также превращение их в более прозрачные и менее произвольные должны стать основной целью регионального сотрудничества.

Снижение и рационализация нетарифных торговых барьеров, а также превращение их в более прозрачные и менее произвольные должны стать основной целью регионального сотрудничества

Региональные торговые соглашения

Разительной чертой торговой политики в Центральной Азии являются многочисленные региональные и двухсторонние соглашения, подписанные начиная с 1991 г. зачастую на самом высоком политическом уровне. Риторика этих соглашений предполагала либо воссоздание экономического союза, существовавшего в дни до получения независимости, либо образование таможенного союза по типу ЕС, либо, по крайней мере, создание зоны свободной торговли. Но в действительности, вместо создания региона открытой торговли, страны Центральной Азии в основном стали членами различных региональных организаций и подписали многочисленные двухсторонние торговые соглашения (см. Рисунок 3.1). Накладывающиеся друг на друга соглашения привели к тому, что в литературе по торговле метко называется эффектом «тарелки со спагетти.» Такая ситуация ведет к появлению противоречивого и вводящего в заблуждение набора торговых правил на любой границе (см. Вставку 3.2). Даже при наилучших условиях честным чиновникам и частным торговцам трудно выполнять все правила. А в худших условиях неясные правила создают возможности для произвола, решений по усмотрению какого-либо лица и коррупции. Основными региональными торговыми соглашениями являются следующие:[22]

Региональные преференциальные торговые союзы неэффективны в Центральной Азии по политическим и экономическим причинам, и вряд ли эта ситуация изменится в ближайшем будущем

Содружество Независимых Государств (СНГ) было создано после распада Советского Союза с целью поддержать единое экономическое пространство Советского Союза. На самом деле новые границы оказывали все более разруши-

Вставка 3.2

Узбекский взгляд на региональные организации в Центральной Азии

«Многочисленные региональные организации с почти одинаковыми целями и задачами и появление различных институтов, направленных на региональную интеграцию стран Центральной Азии, привели к фрагментации политических и экономических систем внутри региона и к ненужности ограниченных административных механизмов и механизмов принятия решения по всей Центральной Азии.»

Источник: Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

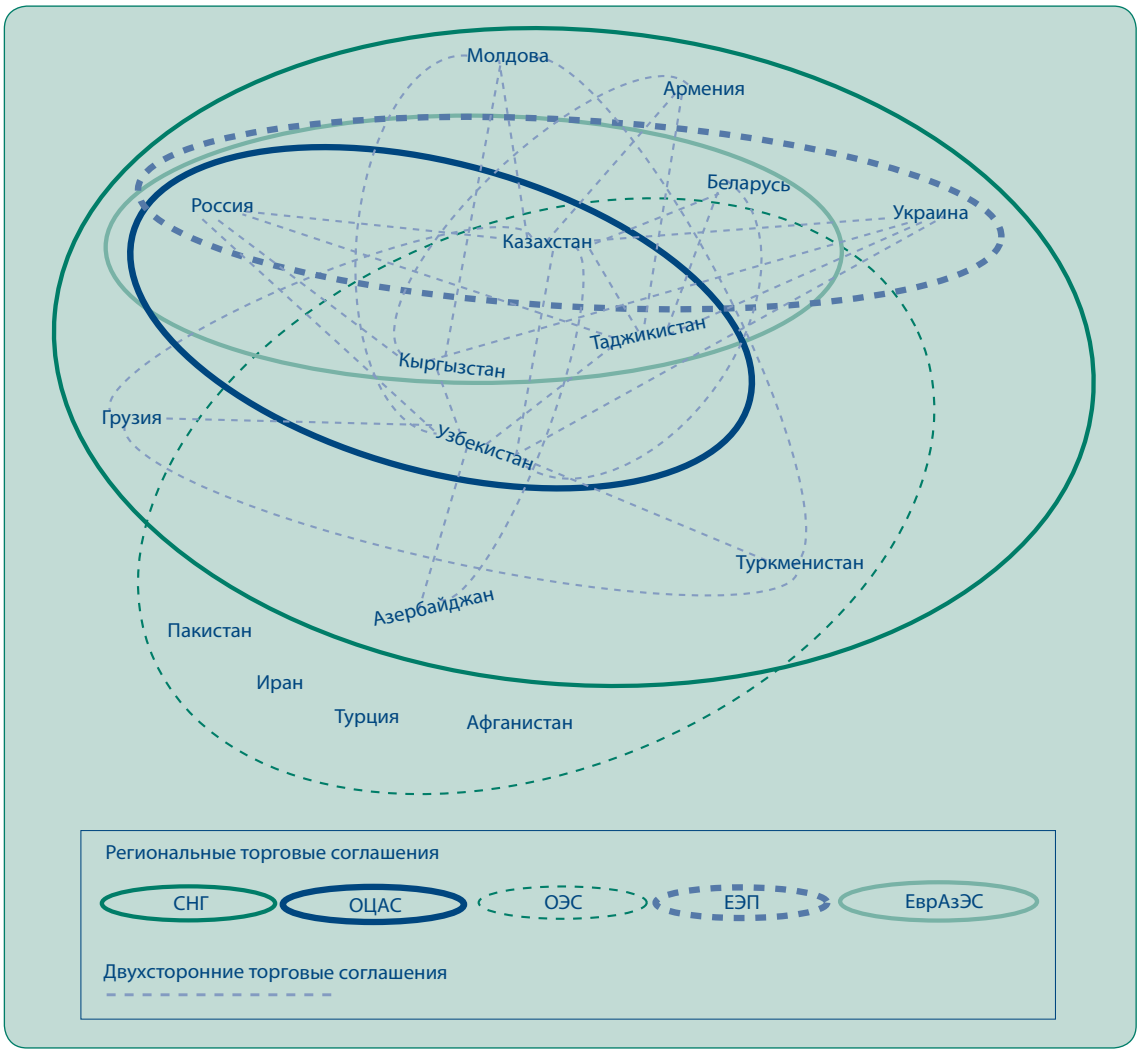
тельное воздействие на экономику, поскольку СНГ было не в состоянии эффективно поддерживать свободную региональную торговлю.

Начиная с 1995 г. более узко нацеленное *Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭс или ЕЭС)*[23] ставило перед собой конкретную задачу создания таможенного союза для своих пяти членов. На пути установления единого внешнего тарифа сообщество натолкнулось на многочисленные практические препятствия главным образом потому, что Казахстан и Кыргызстан не принимали и вряд ли примут российский тариф (это создало бы благоприятные условия для российских производителей, поставляющих товары по довольно высоким ценам относительно мировых, в ущерб местным потребителям и импортерам этих стран). Россия в свою очередь вряд ли примет низкие кыргызские тарифы (которые связаны с договором со Всемирной торговой организацией (ВТО) со времени вступления Кыргызстана в 1998 г.).

Создание альтернативной группы среди стран СНГ произошло в феврале 2003 г., когда руководители Беларуси, Казахстана, России и Украины достигли предварительного соглашения о создании Единого экономического пространства (ЕЭП). Россия всячески продвигала эту концепцию, но не обошлось без разногласий по поводу предложений о создании наднациональных институтов и принятии рубля в качестве общей валюты. Исход выборов в декабре 2004 г. на Украине делает успешное продвижение по пути сотрудничества под знаком Единого экономического пространства еще менее вероятным.

Попытки обеспечить единое экономическое пространство в Центральной Азии привели в 1994 г. к созданию Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном *Центральноазиатского экономического союза.* С вступлением Таджикистана в 1998 г. организация стала *Центральноазиатским экономическим сообществом.* Пре-

Эффект «тарелки со спагетти» региональных и двухсторонних торговых соглашений с участием стран Центральной Азии (Август, 2005) **Рисунок 3.1**



зиденты четырех стран в 2002 г. провозгласили создание *Организации Центроазиатского сотрудничеста* (ОЦАС). Россия вступила в ОЦАС в 2004 г. Несмотря на то, что соглашение об основании ОЦАС включало в себя достаточно важные цели, прогресса по реализации этих целей не наблюдалось. Во время своей встречи в Санкт-Петербурге в октябре 2005 года президенты стран ОЦАС приняли решение совместить свою организацию с ЕЭС.

Организация экономического сотрудничества (ОЭС), к которой в 1992 г. примкнули все только что получившие независимость страны Центральной Азии, также претендует на роль регионального торгового механизма. Три члена-учредителя (Иран, Пакистан и Турция) предлагают друг другу льготные тарифные режимы, но список товаров, подпадающих под соглашение, крайне ограничен. Пять стран Центральной Азии вместе с Афганистаном и Азербайджаном выразили свою приверженность принципам ОЭС, но не сделали никаких шагов по установлению преференциальных тарифов. Начиная с 1992 г. торговля между пятью странами Центральной Азии и их южными соседями расширилась, хотя и с низкого уровня и гораздо более медленными темпами, чем ожидали многие наблюдатели. Более того, торговля расширялась на недискриминационной основе (режим наибольшего благоприятствования), а не в рамках региональных торговых договоренностей, как, вероятно, предполагали члены–основатели ОЭС.

Между этими региональными соглашениями зачастую существует скрытое соперничество, отражающее различные и взаимоисключающие политические договоренности. В целом быстрая смена интереса к альтернативным перестановкам сдерживает институциональное развитие любой конкретной региональной организации.[24] В последнее десятилетие продвижение к созданию таможенного союза шло медленными темпами или вообще не происходило, поскольку отсутствуют какие-либо мероприятия по исполнению договоренностей или механизмы арбитража для их реализации. В действительности соглашения, направленные на введение обязательного режима свободной торговли или гармонизацию внешней торговой политики, практически не принесли никаких результатов, и ни одно из них не представляет угрозы многосторонности торговой политики стран Центральной Азии. Их экономическое воздействие оказалось минимальным.

В глаза бросаются две основные причины такого развития событий. Во-первых, правительства новых государств Центральной Азии не желают ограничивать свой только что полученный суверенитет путем ввязывания, как они опасаются, в региональные путы, могущие привести к воссозданию некоторых политических ограничений, характерных для недавнего прошлого. Во-вторых, веские экономические причины препятствуют достижению преференциальных региональных торговых договоренностей. Один из основных аргументов относится к вероятности переориентации торговых потоков. Преференциальные пошлины на импортные товары из соседней страны могут подтолкнуть потребителей к приобретению товаров, которые представляются им более выгодными, чем на самом деле более дешевые или более качественные импортные товары, цену которых удорожает включенный тариф. Правительство импортирующей страны теряет тарифные доходы, а потребители оказываются в худшем положении, нежели они были бы в случае недискриминационного сокращения тарифов. Хотя политические лидеры могут и не выражать опасения в таких терминах, как «переориентация торговых потоков», когда дело доходит до выполнения соглашений, они признают, что, хотя им и хотелось бы расширить рынок для собственных защищенных отраслей промышленности, им все же не хочется предоставлять статус наибольшего благоприятствования промышленным товарам своих соседей. Закупка импортных товаров у наиболее дешевых глобальных поставщиков и реализация экспорта на лучших рынках имеют значительный экономический смысл, а несследование этим принципам было основной причиной неудач многочисленных дискриминационных торговых договоренностей в Африке и Латинской Америке во второй половине XX в. (см. Главу 1).[25]

Одним словом, региональные преференциальные торговые соглашения не возымели успеха в Центральной Азии по политическим и экономическим причинам и вряд ли будут иметь успех в ближайшем будущем. Вместо того чтобы сосредоточивать свое внимание на заключении таких соглашений, политическому руководству в Центральной Азии следует позаботиться о скорейшем присоединении к ВТО и поддержке регионального сотрудничества, нацеленного на сокращение торговых барьеров, возникающих вследствие слабой транспортной инфраструктуры и слабых мер по активизации торговли.

Политическому руководству в Центральной Азии следует позаботиться о скорейшем присоединении к ВТО и поддержке регионального сотрудничества, нацеленного на сокращение торговых барьеров, возникающих вследствие слабой транспортной инфраструктуры и слабых мер по активизации торговли

Вступление в ВТО и сотрудничество в многосторонних рамках

Из пяти стран Центральной Азии в настоящее время только Кыргызстан является членом ВТО (см. Таблицу 3.5). Заявка Казахстана на вступление продвинулась достаточно далеко: в по-

Таблица 3.5

Вступление в ВТО

	Заявка	Рабочие группы	Членство
Казахстан	Январь 1996 г.	7 встреч (1997 –2004)	
Кыргызстан	1993 г.		Декабрь 1998 г.
Таджикистан	Май 2001 г.	1 встреча (март 2004 г.)	
Туркменистан	Не подавал		
Узбекистан	Декабрь 1994 г.	2 встречи (июль 2002 г. и июнь 2004 г.)	

Источник: Web-сайт ВТО, www.wto.org.

Выгоды от членства в ВТО для стран Центральной Азии весьма значительны

следние годы действует программа совещаний Рабочей группы, и присоединение ожидается скоро, возможно, уже в 2006 г. Процесс вступления Таджикистана и Узбекистана находится на более раннем этапе, хотя с 2002 г. в процессе наметилось ускорение. Туркменистан пока не подавал заявки на вступление в ВТО, поскольку его правительство не расположено к участию в многосторонних усилиях.

Выгоды от членства в ВТО для стран Центральной Азии весьма значительны. Самое важное в том, что членство ставит торговлю на общую основу международного торгового права и потенциально отделяет торговую политику от просто политики. Присоединение к ВТО большего числа стран Центральной Азии обеспечило бы общие рамки для выработки формальной торговой политики и разрешения споров в отношении большей доли внутрирегиональной торговли и торговли с экономически важными соседями в регионе. Пакистан и Турция уже давно являются членами ВТО, и выгоды от вступления в ВТО для стран Центральной Азии были подчеркнуты присоединением Китая в 2001 г. и будут подтверждены неминуемым вступлением России.[26] Присоединение к надежному процессу ВТО по разрешению споров – важное достижение для малых торговых наций, у которых появляется заслуживающий доверия способ обращения за помощью против крупных стран, нарушающих правила.

Вступление в ВТО могло бы принести дальнейшие выгоды за счет поощрения либеральной политики и наказания за отказ от выполнения обязательств. Такая среда будет способствовать привлечению прямых иностранных инвестиций, повышению привлекательности внутренних инвестиций и обеспечит стране возможность получать выгоды от специализации и торговли с меньшей боязнью протекционизма на иностранных рынках. Членство в ВТО также обеспечит некоторые рычаги для борьбы с нелиберальной политикой в других странах. Узбекистан и Таджикистан, например, смогли бы присоединиться к усилиям стран – членов ВТО по сокращению субсидий производителям хлопка в Соединенных Штатах и ЕС (см. Вставку 3.3).

ВТО – это не панацея, поскольку необходимы другие реформы и инвестиции, особенно в отношении транспорта, транзита и внутренней политики

Несмотря на многочисленные выгоды, ВТО – это не панацея, поскольку необходимы другие реформы и инвестиции, особенно в отношении транспорта, транзита и внутренней политики. С вступлением в ВТО сопряжены и определенные затраты, особенно связанные с проведением переговоров и созданием институтов для обеспечения соблюдения кодексов ВТО, хотя двухсторонние и многосторонние доноры могут помочь в обеспечении последнего. В некоторых случаях, однако, затраты, связанные с членством в ВТО, толкуются превратно. Например, критики ссылаются на экономические трудности Кыргызстана в 1999 г. в качестве примера потенциальных затрат на членство, но на самом деле спад в Кыргызстане был связан с факторами, не имеющими отношения к ВТО и перевесившими положительные результаты от вступления. Основными причинами трудностей были российский экономический кризис 1998 – 1999 гг., 50-процентная девальвация в Казахстане и крах трех из четырех крупнейших в стране банков. Кыргызская торговля также была поставлена в безвыходное положение региональными условиями транспорта и транзита.[28]

Во многих отношениях многосторонность, формализуемая членством в ВТО, остается самыми лучшими рамками для развития международных экономических отношений. В настоящий момент, однако, несмотря на малоуспешный опыт, предложений по созданию региональных торговых договоренностей не убавляется, будь то в форме призывов к образованию зоны свободной торговли, таможенного союза или более глубокого экономического союза. В мае 2004 г. президент Узбекистана Каримов предложил создать среднеазиатский общий рынок (см. Вставку 3.4). На восьмом саммите ОЭС, проходившем в Душанбе в сентябре 2004 г., Иран предложил взять обязательства по созданию к 2015 г. зоны свободной торговли ОЭС. В марте 2005 г. президент Каримов и президент Казахстана Назарбаев образовали рабочую группу по созданию зоны свободной торговли между своими странами.[29]

Вставка 3.3

Потенциальное региональное сотрудничество в рамках ВТО: пример хлопка

Одна из главных привлекательных сторон ВТО состоит в создании привязанных к конкретному вопросу коалиций для борьбы против политики, не отвечающей духу ВТО. Вопросы, относящиеся к хлопку, имеют особое отношение к Центральной Азии.

В сезон 2001 – 2002 гг. прямая помощь производителям хлопка составила 2,3 млрд. долл. США в Соединенных Штатах и 800 млн. долл. США в ЕС. Эти субсидии вылились в повышение цен производителей по сравнению с мировой ценой на 91% в Соединенных Штатах, 144% в Греции и 184% в Испании. Реакция внутреннего предложения на эти искусственно завышенные цены снижает мировые цены. По оценкам исследования Всемирного банка, отмена субсидий в США и ЕС привела бы к повышению мировых цен на 71%.

Центральная Азия несет значительные потери из-за вызванного субсидиями снижения мировых цен. При повышении мировых цен на 71% ВВП Узбекистана вырастет на 3%, ВВП Таджикистана – на 6% и ВВП Туркменистана – на 3%. Эти значительные выгоды будут иметь место каждый год. Более того, при более привлекательных мировых ценах объемы экспортируемого хлопка возрастут (примерно на 5,8% в Узбекистане), что еще увеличит потенциальные выгоды.[27]

На проходившей в Канкуне конференции ВТО на уровне министров в 2003 г. группа западноафриканских стран – производителей хлопка (Бенин, Буркина Фасо, Мали и Чад) выступила с секторальной инициативой по хлопку, главный упор в которой делался на ущербе, наносимом развивающимся странам хлопковыми субсидиями в развитых странах, особенно в Соединенных Штатах, и призвала к отмене этих субсидий. В марте 2005 г. Бразилия добилась окончательного решения ВТО о том, что большинство хлопковых субсидий в Соединенных Штатах являются незаконными по правилам ВТО, и в начале июля 2005 г. правительство США объявило о том, что оно обратится в конгресс с просьбой принять закон о постепенном свертывании субсидий. Даже если Соединенные Штаты полностью отменят хлопковые субсидии, определенные как незаконные по правилам ВТО, все равно там и в других развитых странах останутся значительные хлопковые субсидии, искажающие торговлю. Страны – производители хлопка в Центральной Азии могли бы расширить коалицию против субсидий и способствовать их скорейшей отмене.

В сфере торговли есть возможность и необходимость развития регионального сотрудничества в многосторонних рамках. Во-первых, страны Центральной Азии могут координировать свою торговую политику и совместными усилиями осуществлять недискриминационную торговую либерализацию, как это сделали многие страны – члены Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества. Во-вторых, они могут также объединить усилия друг с другом и другими странами для получения лучшего доступа к рынкам в развитых странах и для борьбы за прекращение искажающих торговлю сельскохозяйственных субсидий. Третье и самое важное состоит в том, что региональное сотрудничество должно быть самым срочным образом ориентировано на вопросы регионального транспорта и содействия развитию торговли. Барьеры, воздвигаемые сегодняшними договоренностями, представляют собой гораздо более серьезные препятствия, нежели торговая политика сама по себе.

Вставка 3.4

Узбекское предложение по созданию общего рынка в Центральной Азии

На саммите ОЦАС, проходившем 28 мая 2004 г. в Астане, президент Узбекистана Каримов предложил создать среднеазиатский общий рынок на основе институциональных рамок ОЦАС и включая Афганистан. Главной целью среднеазиатского общего рынка будет повышение жизненного уровня народов Центральной Азии путем оптимального использования региональных ресурсов, включая воду и электроэнергию, природный, физический и человеческий капитал, а также путем разработки общей стратегии создания благоприятного инвестиционного климата для внутренних и иностранных инвесторов. Предполагалось, что это будет долгосрочная инициатива, реализация которой состоит из трех фаз:

1. Создание эффективной зоны свободной торговли.
2. Образование таможенного союза в течение пяти лет после создания зоны свободной торговли.
3. Образование общего рынка в течение пяти-семи лет после создания таможенного союза.

Но с момента поступления инициативы в мае 2004 г., прочти не наблюдалось прогресса по ее реализации и углублению. Кроме того, ее будущее туманно в связи с объединением ОЦАС с ЕЭС.

Источник: Правительство Узбекистана и ПРООН.

На пути развития свободной торговли в Центральной Азии стоит ряд препятствий, связанных с транспортом и транзитом

Транспорт, пограничная и таможенная службы и транзитные барьеры

На пути развития свободной торговли в Центральной Азии стоит ряд препятствий, связанных с транспортом и транзитом. Расстояние от Центральной Азии до ближайших морских портов в Аравийском море и Персидском заливе составляет от 2 000 до 3 400 км, до ближайших морских портов в Черном море – почти 3 000 км, а до ближайших стран ЕС – около 4 000 км. Регион также имеет непростую топологию, которая затрудняет транспортные связи с другими частями света, особенно Южной Азией. Ситуация усугубляется слабостью региональной транспортной сети, серьезными проблемами при пересечении границ, таможенными процедурами и трудностями транзита через соседние страны (см. свидетельство очевидца во Вставке 3.5).

Транспортная инфраструктура[30]

Страны Центральной Азии унаследовали высоко интегрированные транспортные сети, которые строились фактически без учета административных границ между советскими республиками и были в основном ориентированы на Российскую Федерацию. В то же время транспортные связи с соседними странами – Афганистаном, Китаем, Ираном, Пакистаном и Турцией, оставались слабо развитыми, приходили в упадок или закрывались.

После получения независимости страны Центральной Азии постарались улучшить транспортные связи со странами, не входившими в бывшее советское государство, часто при поддержке многосторонних и двухсторонних организаций по международному развитию. Так, была установлена железнодорожная связь между Ираном и Туркменистаном, а также Китаем и Казахстаном. Казахстан, Россия и Туркменистан заключили соглашение о строительстве железной дороги, которая свяжет Российскую Федерацию с Ираном через Казахстан и Туркменистан. Казахстан предпринимает усилия по возведению недостающих сегментов железной дороги, которая свяжет Китай с Европой через Казахстан, Туркменистан и Иран.

При финансовой и технической помощи Азиатского банка развития страны Центральной Азии осуществили или реализуют несколько проектов по постройке автомагистралей. Это позволит им улучшить транспортные связи с Восточной и Южной Азией и станет шагом на пути возвращения к роли сухопутного моста между Азией и Европой. Проекты включают восстановление дорог между Душанбе и кыргызской границей, а также магистралей Ош – Иркештан, Ош – Бишкек, Бишкек – Алматы и Алматы – Астана. Обсуждается вопрос строительства железной дороги, которая свяжет Узбекистан с Китаем через Кыргызстан, а также железной дороги между Афганистаном и Узбекистаном. Страны Центральной Азии также участвуют в программе ЕС «Транспортный коридор Европа – Кавказ – Азия» (ТРАКЕКА) и в проектах по строительству Азиатской автомагистрали и Трансазиатской железной дороги, осуществляемых Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана – ЭСКАТО (см. Вставку 3.6). В целом, однако, отсутствие финансовых ресурсов и слабая координация при выполнении проектов, относящихся к национальной транспортной инфраструктуре, замедляют интеграцию транспортных сетей Центральной Азии с международными транспортными сетями.

В то же время появление национальных границ и увеличение транзитных затрат и сроков из-за

Вставка 3.5

На таджикско-узбекской границе

Между Душанбе и Ташкентом нет регулярных рейсов. Так что мы летели местным рейсом из Душанбе в Ходжанд на севере Таджикистана. Там в аэропорт за нами пришла машина, и мы поехали по ухабистым дорогам к узбекской границе и потом в Ташкент. Во время предыдущей поездки в обратном направлении в этом году я изумлялся закрытым на замок двойным железным воротам, блокировавшим узбекскую сторону границы, и высокой проволочной ограде и сторожевым башням узбекской границы, насколько видел глаз, хотя в советские времена ни о какой реальной границе и говорить не приходилось. На этот раз замка на воротах не было, но они открывались и закрывались только для проезда и прохода автомашины или человека. Дело клонилось к вечеру, и был понедельник, так что особого движения через границу в обоих направлениях не было. Несколько грузовиков направлялись на север в Узбекистан. Несколько тяжело груженых телег, запряженных ослами, ехали на юг в Таджикистан. Их погонщики явно страдали и от ослов, и от таджикских пограничников. Ослы с нетерпением тянули на юг, а пограничники по какой-то причине не пускали их, били ослов своими сапогами, в то время как сидящие на телегах ребятишки визжали от страха.

Источник: Й. Линн, личные наблюдения, сентябрь 2003 г.

введения пограничных формальностей вызвало строительство нескольких железных дорог и автомагистралей главным образом с целью избежать транзита через соседние страны. Например, Казахстан построил Кызыласкер-Кировскую дорогу, соединившую район к югу от Чардаринского водохранилища с остальной частью страны минуя Узбекистан. Кыргызстан модернизировал Джалал-Абад-Узгенскую дорогу, обошедшуюся примерно в 12 млн. долл. США, которая соединила Ош и Джалал-Абад минуя Узбекистан. Туркменистан построил новую железную дорогу, соединившую Керкиши в долине Амударьи с железнодорожной сетью страны минуя Узбекистан, который в свою очередь построил Учкудук-Мискен-Караузакскую железную дорогу, обошедшуюся в более чем 10 млн. долл. США, которая соединила Бухару с Нукусом через Навои минуя Туркменистан. Хотя новые автомобильные и железнодорожные объездные пути, скорее всего, имеют положительное воздействие на развитие построивших их стран, их возведение не было бы нужно, если бы страны сотрудничали в использовании существующих региональных транспортных сетей. Более эффективным использованием ограниченных финансовых ресурсов было бы строительство международных транспортных коридоров, восстановление и поддержание существующих сетей параллельно с усилиями по уменьшению барьеров на границах.

Страны Центральной Азии построили несколько железных дорог и автомагистралей главным образом с целью избежать транзита через соседние страны

В настоящее время Центральная Азия располагает протяженной транспортной сетью из 21,856 км железнодорожных путей и 177,250 км автодорог (см. Таблицу 3.6). Однако бóльшая часть сети находится в плохом состоянии и требует восстановительных работ. По некоторым оценкам, только 25% автодорог в Кыргызстане и 20% в Таджикистане находятся в хорошем состоянии. Среди причин – отсутствие технического обслуживания вследствие недостаточного финансирования; советские стандарты строительства (которые не соответствуют сегодняшней интенсивности движения и не годятся для современных грузовиков) и низкое качество

Вставка 3.6

Участие стран Центральной Азии в осуществлении крупных международных проектов в области транспортной инфраструктуры

Программа ТРАКЕКА

Программа ТРАКЕКА – финансируемая ЕС программа технической помощи в целях создания транспортного коридора с запада на восток: из Европы через Черное море, Кавказ и бассейн Каспийского моря в Центральную Азию. Программа была начата в мае 1993 г. восемью странами – членами ТРАКЕКА (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан).

К 2005 г. программой ТРАКЕКА было профинансировано 39 проектов технической помощи на общую сумму 57,7 млн. евро и 14 инвестиционных проектов на общую сумму 52,3 млн. евро. Техническая помощь способствовала привлечению крупных инвестиций из международных финансовых институтов. В частности, ЕБРР предоставил займы Казахстану (65 млн. долл. США) и Узбекистану (40 млн. долл. США) на восстановление железных дорог на основе проектов ТРАКЕКА. Программа также предоставила софинансирование проекту по пересечению границ, займы на который Казахстану и Кыргызстану предоставил Азиатский банк развития, причем 68 млн. долл. США пошло на восстановление дороги Алматы – Бишкек.

Азиатская автомагистраль и Трансазиатская железная дорога

В 1992 г. ЭСКАТО утвердила две программы развития регионального транспорта в Азии: «Азиатская автомагистраль» и «Трансазиатская железная дорога.»

Цель программы «Азиатская автомагистраль» – помощь в развитии международных автомобильных перевозок в Азии; и в 2003 г. с этой целью было подписано межправительственное соглашение. В соглашении определено 55 маршрутов общей протяженностью примерно 140 тыс. км, которые пересекают Азиатский континент и ведут в Европу. Они включают одиннадцать маршрутов (13,189 км) в Казахстане, четыре маршрута (1,695 км) в Кыргызстане, три (1,925 км) – в Таджикистане, пять (2,204 км) – в Туркменистане и пять (2,966 км) – в Узбекистане. Из 32 участвующих в этой программе стран 26, включая Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, подписали межправительственное соглашение. Остальные шесть стран, в т. ч. Туркменистан, подпишут соглашение до конца 2005 г.

Программа «Трансазиатская железная дорога» была начата в 1960-е гг. с целью обеспечения непрерывного железнодорожного маршрута протяженностью 14 тыс. км между Сингапуром и Стамбулом с возможными последующими ответвлениями в Европу и Африку. Учитывая площадь охватываемой территории и разницу в стандартах и уровне технического развития на железных дорогах в регионе, ЭСКАТО взяла на вооружение пошаговый подход к определению сети.

Будущая задача программ ТРАКЕКА, «Азиатская автомагистраль» и «Трансазиатская железная дорога» состоит в том, чтобы претворить планы в реальность. Это требует скоординированного планирования, финансирования и строительства. Кроме того, необходимо определить институциональные и технические узкие места, а также определить и реализовать конкретные восстановительные меры.

Источник: Печатается в сокращении с сайтов ТРАКЕКА и ЭСКАТО, http://www.TRAKEKA-org.org/ и http://www.unescap.org/.

Таблица 3.6

Транспортные сети в странах Центральной Азии (2004 г.) (1 000 км)

	Железные дороги	Автомобильные дороги
Казахстан	14,3	89,0
Кыргызстан	0,4	18,8
Таджикистан	0,5	12,5
Туркменистан	2,6	13,5
Узбекистан	4,0	43,5
Всего	21,9	177,3

Источник: Оценки Азиатского банка развития.

По сравнению со многими другими странами, наличие, качество и стоимость транспортных услуг в Центральной Азии весьма низки

технического обслуживания из-за коррупции и малого использования современных технологий и оборудования. Скудость бюджета на техническое обслуживание отчасти объясняется низким уровнем налогов на топливо и других сборов с пользователей дорог по сравнению с международными стандартами.

Транспортные услуги

По сравнению со многими другими странами, наличие, качество и стоимость транспортных услуг в Центральной Азии весьма низки.[31] В частности, международные железнодорожные услуги в отношении малых грузов (т. е. грузов, составляющих меньше одного вагона или пятитонного контейнера) либо вообще отсутствуют, либо очень дороги и требуют много времени на оформление заказа и перевозку. Перевозка грузов по автомагистралям обходится достаточно дорого, и к тому же ненадежна. Хотя в базовых средствах транспорта предложение превышает спрос, специализированных средств, таких, как транспортные средства с регулируемым температурным режимом, не хватает. Комбинированные автожелезнодорожные перевозки (т. е. трейлеры на железнодорожных платформах) отсутствуют. Услуги по воздушным перевозкам неразвиты и дороги.

Отсутствие конкуренции — одна из главных причин низкого качества и высокой стоимости железнодорожных и воздушных транспортных услуг

Отсутствие конкуренции – одна из главных причин низкого качества и высокой стоимости железнодорожных и воздушных транспортных услуг. Принадлежащие государству железные дороги сохраняют за собой монопольные позиции и по-прежнему выполняют и регуляторные, и коммерческие функции, хотя в Казахстане и Узбекистане идет реструктуризация железнодорожного транспорта, а в Таджикистане обсуждается ее осуществление. Точно так же принадлежащие государству авиакомпании доминируют на рынке воздушных перевозок во всех странах Центральной Азии, за исключением Казахстана, где основные аэропорты приватизированы и где существуют 23 частные и только одна государственная авиакомпания (см. Вставку 3.7). Отсутствие конкуренции привело к неэффективности транспортных услуг и недовложениям в транспортную инфраструк-

Вставка 3.7

Воздушный транспорт в Центральной Азии

В советский период республики Центральной Азии имели обширное воздушное сообщение между собой и с другими советскими республиками, но недостаточное сообщение с остальными странами. После распада Советского Союза многие рейсы были приостановлены, одновременно были организованы прямые маршруты между Средней Азией и другими странами мира. В результате для перелета из одного среднеазиатского города в другой нередко приходится лететь через другой город за пределами региона. Например, чтобы попасть из Бишкека в Кыргызстане в Ашгабат в Туркменистане, приходится лететь через Стамбул. Или часть пути приходится ехать по суше, например, при поездках из Душанбе в Таджикистане в Ташкент в Узбекистане (см. Вставку 3.5).

Страны Центральной Азии унаследовали относительно устаревшую воздушно-транспортную инфраструктуру. Советские самолеты не отвечали международным стандартам в отношении безопасности, комфорта и защиты окружающей среды. Однако после получения независимости некоторые из стран Центральной Азии добились значительных успехов в модернизации своего воздушного флота. Так, компании «Uzbekistan Airways» и «Эйр Астана» (Казахстан) взяли в лизинг новые самолеты.

В Казахстане воздушный транспорт был акционирован и частично приватизирован. Тем не менее контролируемая государством компания «Эйр Астана» до сих пор главенствует на рынке. Национальные авиакомпании в других странах Центральной Азии полностью принадлежат государству. Помимо предоставления воздушно-транспортных услуг, они управляют аэропортами и службой безопасности воздушного движения. Это засилье является основной причиной относительно низкого качества авиатранспортных услуг в Центральной Азии. Отсутствие маршрутов, отвечающих международным стандартам, серьезно ограничивает заинтересованность иностранных инвесторов, туризм и региональную интеграцию.

туру, особенно в железнодорожный транспорт. Вот почему значительная доля железнодорожных путей и подвижного состава находится в плачевном состоянии.

В отличие от воздушного транспорта, в автотранспорте конкуренция довольно высока. В отрасли были приватизированы многие государственные предприятия и активно действуют транспортные операторы из Беларуси, Ирана, России и Турции. Однако сектор представлен в основном мелкими компаниями и микрофирмами, которым недостает финансовых ресурсов и навыков для расширения бизнеса, достижения экономии за счет масштаба и повышения качества предоставляемых услуг. Операторы автодорожного транспорта также страдают от сложных и непрозрачных транспортных законов и процедур по пересечению границы, квот на въезд в иностранные государства и трудностей транзита через соседние страны.

Ограниченное использование комбинированных транспортных операций и относительно высокая стоимость международных транспортных услуг в отношении малых грузов во многом объясняются неразвитостью логистической инфраструктуры (склады, транспортные узлы, терминалы, накопительно-распределительные комплексы) и услуг. Ни в одной стране нет современных логистических центров, которые могли бы в достаточных объемах заниматься консолидацией грузов для международного рынка и направлять их на наиболее эффективный вид транспорта.[32] Международные компании по логистике до сих пор почти не представлены в регионе, из-за малого размера рынка, неблагоприятной нормативной базы и коррупции. Наблюдается незначительный объем прямых иностранных инвестиций в инфраструктуру и ограниченная передача ноу-хау в сфере логистических услуг. Местные логистические компании имеют в основном небольшие размеры, и им не хватает ресурсов и опыта для предоставления качественных услуг.

Главная задача правительств региона состоит в том, чтобы создать «границы с человеческим лицом»

Управление пограничной и таможенной службами

Поскольку новые международные границы среднеазиатских республик установились надолго, главная задача правительств региона состоит в том, чтобы создать «границы с человеческим лицом». Границы должны способствовать передвижению людей и товаров, а не мешать ему, не подвергать людей бесконечной и непредсказуемой волоките и высоким официальным сборам. Люди не должны бояться, чувствовать себя эксплуатируемыми, притесняемыми или вынужденными выполнять вымогательские и коррумпированные требования. Сегодня слишком часто границы в Центральной Азии лишены человеческого лица (см. Вставку 3.8). Это особенно относится к границам между Узбекистаном и другими странами Центральной Азии. Более половины из 6 тыс. людей, участвовавших в 2004 г. в опросе общественного мнения, проводившемся Всемирным банком, заявили, что границы между их странами и другими государствами Центральной Азии негативно или крайне негативно воздействуют на торговлю, транспорт и транзит. Почти 60% респондентов сказали, что границы негативно или крайне негативно воздействуют на доступ к родственникам, друзьям или партнерам по бизнесу (см. Рисунок 3.2). Пограничные отношения

Вставка 3.8

Границам в Центральной Азии необходимо более «человеческое лицо»

После получения независимости страны Центральной Азии, особенно Узбекистан, все больше и больше ограничивали передвижение через границы. В конце 1990-х гг. Узбекистан почти закрыл свои границы с Таджикистаном и заминировал границы с Кыргызской Республикой и Таджикистаном в стремлении предотвратить незаконную торговлю наркотиками, контрабанду оружия и вторжение членов Исламского движения Узбекистана. В 2002 г. Узбекистан практически закрыл границы с Казахстаном и Кыргызской Республикой, официально для защиты от эпидемий, но на деле также для того чтобы помешать людям ездить за покупками в соседние страны. Например, узбекские власти приказали разрушить мост, соединявший кыргызский город Кара-Суу и узбекский город Корасув. Сразу же после вспышек насилия в Андижане (Узбекистан) в мае 2005 г. граница была временно открыта в Кара-Суу и местные жители построили временный мост, что отражало немалую заинтересованность местного населения в налаживании приграничных контактов.

Закрытие границ оказало разрушительное воздействие на законную приграничную торговлю и при этом подстегивало контрабанду и коррупцию. Было также значительно затруднено передвижение людей с законными целями, такими как посещение друзей и родственников, присутствие на похоронах и деловых встречах и т. д. Существуют многочисленные сообщения о притеснениях людей со стороны пограничников и таможенных служащих, о вымогательстве у них незаконных платежей.[34] Данные опроса, приведенные на Рисунок 3.2, подтверждают эти сообщения.

На границах между Узбекистаном и другими республиками происходят также многочисленные смертные случаи в результате применения оружия пограничниками или взрыва мин. По сообщениям средств массовой информации, Узбекистан недавно убрал мины со своих границ с Кыргызстаном, и в данный момент убирает их со своих границ с Таджикистаном.

Общественное мнение о воздействии границ в Центральной Азии **Рисунок 3.2**

Источник: Опрос общественного мнения Всемирного банка, 2004 г.

Страны Центральной Азии в последние несколько лет добились некоторых успехов в модернизации таможенных администраций, но таможенная обработка товаров до сих пор затратна и требует много времени

между Узбекистаном и тремя другими странами Центральной Азии, охваченными опросом, попали в разряд наихудших.

Несмотря на явное увеличение трудностей, связанных с пересечением границ, страны Центральной Азии в последние несколько лет добились некоторых успехов в модернизации таможенных администраций. Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан приняли новые таможенные кодексы, которые в целом соответствуют международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (известной как «пересмотренный Киотский протокол») и стандартам ВТО (включая правила таможенной оценки). Узбекистан находится в процессе пересмотра таможенного кодекса в соответствии с этой конвенцией и стандартами. Казахстан ввел автоматизированную систему таможенной информации; подобные системы разрабатываются также Кыргызской Республикой и Таджикистаном. Таможенная администрация Узбекистана вложила значительные средства в информационные и коммуникационные технологии.

Тем не менее таможенная обработка товаров до сих пор затратна и требует много времени, а таможенные процедуры остаются сложными и обремененными требованиями обширной документации. Современные информационные технологии обычно используются не до конца.[33] Сотрудники таможни получают низкие зарплаты по сравнению со служащими частного сектора и зачастую страдают отсутствием соответствующей подготовки. По большинству таможенных деклараций проводится физический осмотр груза, очень часто случаются задержки в таможенном оформлении, и для обеспечения своевременной обработки нередко требуются неофициальные платежи. Ситуация усугубляется чрезмерными требованиями сертификации и слабостью организаций, занимающихся стандартами, а также многочисленностью различных учреждений, обслуживающих границы, и отсутствием координации усилий между ними.

Страны Центральной Азии зависят еще от транзита через соседние государства для осуществления международной, региональной и внутренней торговли

Транзитные системы

Помимо пересечения границ, народы Центральной Азии зависят еще от транзита через соседние государства для осуществления международной, региональной и внутренней торговли. Аномальная ситуация в сфере внутренней торговли, зависящая от транзита через соседние страны, возникает из-за причудливого наложения постсоветских границ на унаследованные от советского времени железные и автомобильные дороги. Кроме того, у Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана существуют анклавы, расположенные на территории двух других государств.[35]

Страны Центральной Азии пытались разрешить свои транзитные проблемы посредством многосторонних, региональных и двухсторонних соглашений. Все они подписали Таможенную конвенцию о международной перевозке грузов с применением книжки МДП («TIR-карнет»), наиболее важную международную конвенцию по транзитным автомобильным перевозкам (часто именуемую «Конвенцией МДП»). Вместе с другими странами СНГ они также подписа-

ли Соглашение о транзите через территории стран – членов СНГ. В рамках ЕЭС Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан вместе с Беларусью и Российской Федерацией подписали несколько соглашений, направленных на облегчение транзита. Девять из десяти стран ОЭС, включая Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан, подписали Рамочное соглашение ОЭС о транзитных перевозках. Правительства Казахстана и Кыргызстана подписали несколько соглашений, нацеленных на облегчение транзитных перевозок кыргызских грузов через территорию Казахстана.

Результаты этих соглашений неоднозначны. В отличие от железных дорог, проблемы транзитных перевозок остаются весьма серьезными для автомобильного транспорта, поскольку соглашения, касающиеся транзитных автомобильных перевозок, либо вообще не выполняются, либо выполняются только частично. Рамочное соглашение ОЭС о транзитных перевозках, например, еще даже не вошло в силу, поскольку на сегодняшний день его ратифицировали только пять стран (для вступления соглашения в силу требуются подписи шести стран). Что касается Конвенции МДП, из региона часто поступают сообщения о том, что таможенные власти вскрывают пломбы и проверяют груз, перевозимый на грузовиках с применением книжки МДП, или требуют, чтобы грузовики присоединялись к таможенному конвою. Такие действия противоречат положениям конвенции. Более того, на пограничных пунктах не организованы отдельные потоки для грузовиков, следующих по книжкам МДП, что в итоге замедляет движение международного грузового транспорта вместе со всем остальным потоком.[36]

Для превращения в сухопутное транзитное связующее звено между Восточной и Южной Азией и Европой и полной интеграции в глобальную экономику странам Центральной Азии необходимо обеспечить полное соблюдение Конвенции МДП. У системы МДП есть, однако, один важный недостаток: ее стоимость запретительно высока для многих транспортных операторов в регионе. Использование системы требует покупки безопасных в таможенном отношении транспортных средств или контейнеров (т. е. дорогих, произведенных в Европе), членства в национальной ассоциации и приобретения книжки МДП для каждого передвижения транзитного груза из пункта происхождения в пункт назначения.[37]

Для внутрирегиональных и некоторых межрегиональных перевозок, таких как перевозки в другие страны СНГ, Афганистан, Китай, Иран и Пакистан и в обратном направлении, необходимо создать упрощенную и эффективно управляемую систему регионального транзита, похожую на Конвенцию МДП, но менее дорогостоящую. Многие компоненты такой системы, включая механизмы осмотра транспорта, транспортные ассоциации и растущая страховая отрасль, уже существуют в регионе. Однако на региональном уровне недостает способностей или желания свести все компоненты в годный для применения механизм. Учитывая трудности подготовки многосторонних соглашений, эффективным способом создания такой системы могло бы стать достижение успехов сначала на двухсторонней основе, а затем объединение договоренностей в многостороннее соглашение. Подписанное недавно двухстороннее соглашение о транзите между Казахстаном и Кыргызстаном и между Кыргызстаном и Таджикистаном – отрадный шаг в этом направлении.

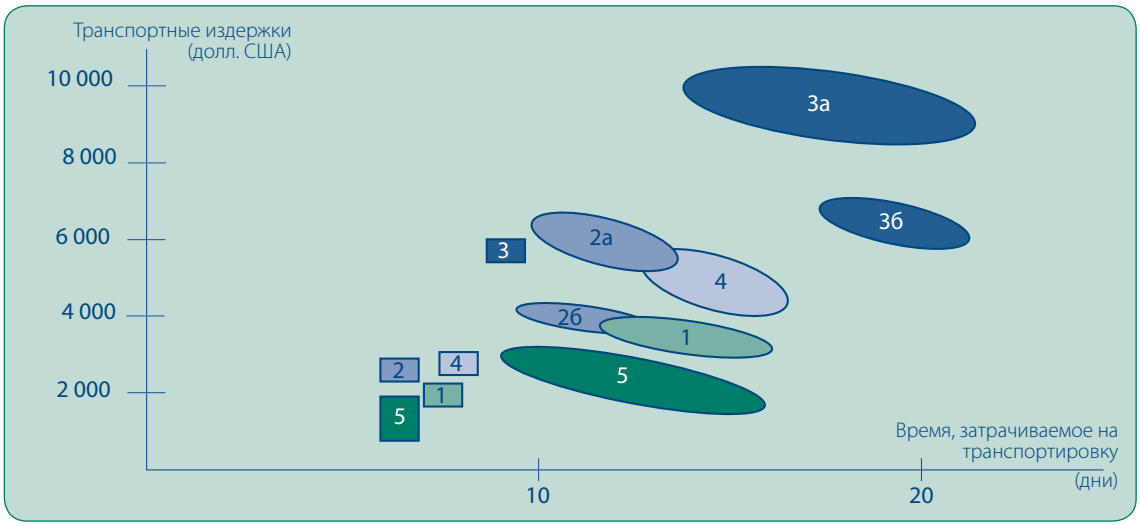
Страны Центральной Азии пытались разрешить свои транзитные проблемы посредством многосторонних, региональных и двухсторонних соглашений, но результаты этих соглашений неоднозначны

Денежные и временные затраты на транспорт

Общее воздействие удаленности и отсутствия выхода к морю стран Центральной Азии, несовершенные транспортные сети, низкое качество транспортных услуг и слабое управление пограничной службой, таможенная администрация и транзитные системы выливаются в целом в высокие транспортные расходы и продолжительные и непредсказуемые сроки транзита для международных перевозок, особенно малых грузов. На Рисунках 3.3 и 3.4 показаны фактические транспортные издержки и время, затрачиваемое на перемещение грузов по автодорогам между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном, а также время на перемещение грузов по авто- и железным дорогам между этими странами и рядом государств за пределами центральноазиатского региона. При этом показаны также транспортные затраты и время на перемещение грузов при идеальных условиях, а именно – сбалансированных транспортных потоках, конкурентоспособных рынках транспортных услуг, беспрепятственном пересечении границ, низких транзитных пошлинах, отсутствии неофициальных платежей и проблем с визами. Данные свидетельствуют о том, что фактические транспортные издержки и фактическое время, затрачиваемое на перемещение грузов в Центральной Азии, намного больше, чем могли бы быть показатели в идеальных условиях.[38]

Высокие транспортные расходы и длительные и непредсказуемые сроки транзита подрывают конкурентоспособность экспорта

Транспортные издержки и время, затрачиваемое на перемещение грузов по автодорогам между странами Центральной Азии (Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном) и между Центральной Азией и другими странами (первый квартал 2005 г.) **Рисунок 3.3**



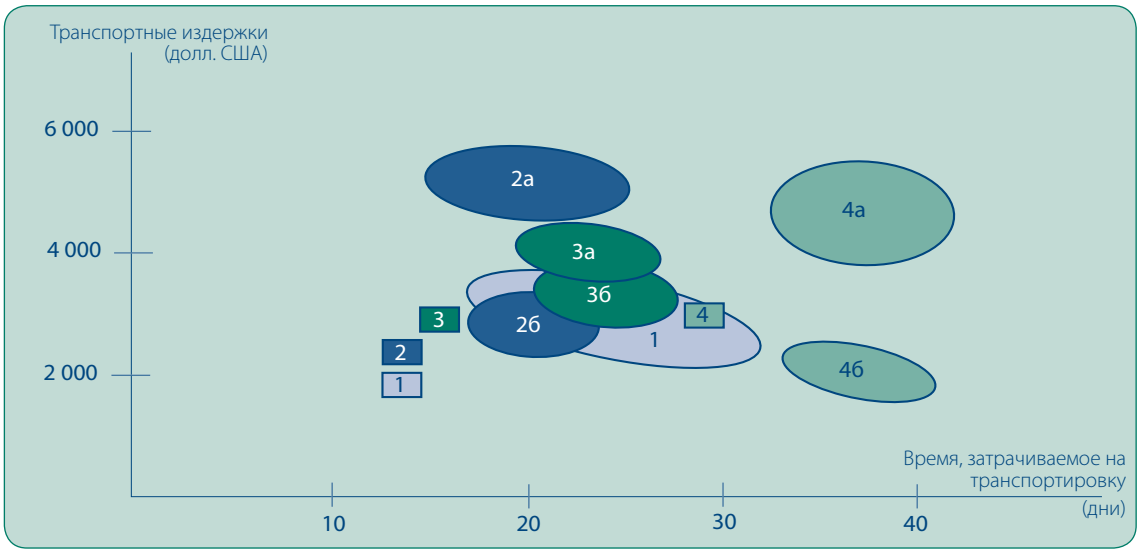
Условные обозначения:

Фактическая стоимость транспортировки и время

Стоимость транспортировки и время при идеальных условиях: сбалансированных транспортных потоках, конкурентоспособных рынках транспортных услуг, беспрепятственном пересечении границ, низких транзитных пошлинах, отсутствии неофициальных платежей и проблем с визами.

1 Транспортировка местным грузовым автомобилем в Москву
2 Транспортировка турецким грузовым автомобилем (a) из Стамбула, (b) в Стамбул
3 Транспортировка европейским грузовым автомобилем (a) из стран Бенилюкса, (b) в страны Бенилюкса
4 Транспортировка местным грузовым автомобилем до финской границы
5 Транспортировка местным грузовым автомобилем в пределах Центральной Азии

Транспортные издержки и время, затрачиваемое на перемещение грузов по железной дороге между Центральной Азией (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) и другими странами (первый квартал 2005 г.) **Рисунок 3.4**



Условные обозначения:

Фактическая стоимость транспортировки и время

Стоимость транспортировки и время при идеальных условиях: сбалансированных транспортных потоках, конкурентоспособных рынках транспортных услуг, беспрепятственном пересечении границ, низких транзитных пошлинах, отсутствии неофициальных платежей и проблем с визами.

1 Полный вагон или 12-метровый контейнер в Москву и из Москвы по железной дороге
2 12-метровый контейнер (a) из Стамбула и (b) в Стамбул по железной дороге и морем
3 12-метровый контейнер (a) из стран Бенилюкса и (b) в страны Бенилюкса по железной дороге
4 12-метровый контейнер (a) из Китая (восточное побережье) по железной дороге и автодорогам, (b) в Китай (восточное побережье) по железной дороге и морем через Бандар Аббас, Иран

среднеазиатских стран на международных рынках, способствуют росту стоимости импорта, препятствуют международной торговле и лишают государства Центральной Азии потенциальных выгод от торговли. Они также воздействуют на направление и структуру торговли в Центральной Азии, затрудняя торговлю с удаленными странами больше, чем с соседними, и торговлю скоропортящимися товарами и продуктами с высокой добавленной стоимостью больше, чем торговлю нескоропортящимися товарами и продуктами с низкой добавленной стоимостью. Этим отчасти объясняется ограниченная переориентация торговли Центральной Азии со стран бывшего Советского Союза на другие страны, а также преобладание в экспорте сырьевых товаров и промышленных продуктов с низкой добавленной стоимостью.[39]

На Рисунках 3.3 и 3.4 также показана асимметричность затрат на транспортировку грузов между Центральной Азией и Европой. Например, перевозка груза фурой из стран Бенилюкса (Бельгии, Нидерландов, Люксембурга) обходится в сумму от 8 500 до 10 500 долл., а в обратном направлении – лишь от 6 000 до 7 000 долларов. При идеальных условиях транспортные расходы для данного случая составили бы от 5 500 до 6 000 долл. и в том, и в другом направлении. Существующая ситуация с транспортными издержками является следствием специфической товарной структуры торговли между Центральной Азией и Европой. Дело в том, что европейские страны экспортируют из Центральной Азии главным образом сырье, транспортируемое по железной дороге и трубопроводам, в то время как Центральная Азия импортирует из Европы в основном готовую продукцию, перевозимую автомобилями и самолетами.[40] По результатам проведенного для Азиатского банка развития исследования регионального сотрудничества в области торговли, транспорта и транзита в Центральной Азии, потери вследствие этой проблемы составляют около 300 млн. долл. в год.

Региональные подходы к совершенствованию транспорта и управления пограничной службой

До сих пор было предпринято несколько региональных инициатив, направленных на сокращение транспортных расходов и сроков транспортировки в Центральной Азии путем содействия развитию транспорта и торговли и совершенствования транспортной инфраструктуры и услуг. Основные региональные программы транспортной инфраструктуры ТРАКЕКА – и «Азиатская автомагистраль», и «Трансазиатская железная дорога» – представлены во Вставке 3.6 выше. Можно выделить еще пять других инициатив. Во-первых, члены ОЦАС решили создать транспортный консорциум для развития услуг в регионе и улучшения связей с другими странами. Во-вторых, в рамках программы ЦАРЭС по инициативе Азиатского банка развития в 1997 г. с этой же целью был образован Координационный комитет по транспорту, в который вошли Азербайджан, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан. В-третьих, в рамках программы ЦАРЭС был создан Комитет таможенного сотрудничества, призванный способствовать осуществлению совместных таможенных реформ в странах-членах и развитию регионального сотрудничества в области таможенной администрации. В-четвертых, был создан Транспортный и торговый форум Средней и Южной Азии, в который вошли Афганистан, Иран, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан и который поддерживается Азиатским банком развития. Цель форума – способствовать передвижению товаров и транспортных средств по двум дорожным коридорам, соединяющим страны Центральной Азии с морскими портами на Аравийском море и в Персидском заливе через Афганистан. И наконец, под эгидой Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) страны-члены обсуждают проект Межправительственного соглашения о содействии развитию международного дорожного транспорта.

Особое значение имеют инициативы, направленные на развитие регионального сотрудничества в сфере облегчения пересечения границ. Один из заметных примеров – сотрудничество между Программой Европейской комиссии по управлению границами в Центральной Азии (БОМКА) и Программой ТАСИС по борьбе с наркотиками (КАДАП), финансируемые ЕС и осуществляемые ПРООН. Эти программы помогают странам совершенствовать системы безопасности и облегчать передвижение легальных потоков людей и товаров через границы (см. Вставку 3.9). Программа ПРООН «Шелковый путь», охватывающая Китай, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, нацелена на создание благоприятной политической и правовой среды для торговли и транзита, а также на поощрение большего участия частного сектора в развитии торговли и транспорта.

Несмотря на все усилия, общие успехи в силу трех основных причин довольно скромные. Во-первых, региональное сотрудничество пока остается ограниченным отчасти из-за

Высокие транспортные расходы и длительные и непредсказуемые сроки транзита подрывают конкурентоспособность экспорта среднеазиатских стран на международных рынках

До сих пор было предпринято несколько региональных инициатив, направленных на сокращение транспортных расходов и сроков транспортировки в Центральной Азии, но в целом прогресс довольно скромный

Вставка 3.9

Программы по управлению границами и борьбе с наркотиками

Основанные на интегрированном подходе к управлению границами, Программы БОМКА и КАДАП направлены на достижение баланса между более жестким контролем за незаконной перевозкой наркотиков, оружия и людей и более совершенной законной торговлей и транзитом. Бенефициарами этих программ являются Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Совокупный бюджет программ на 2004 – 2008 гг. составляет 35 млн. евро.

Проекты, осуществляемые в рамках этих программ, включают в себя оказание правовой помощи национальным властям в целях пересмотра законодательных и организационных рамок в соответствии с методологиями ЕС и наилучшей практикой по интегрированному управлению границами; создание учебных инфраструктур и учебных программ; модернизацию и оснащение пунктов пересечения границ, пограничных застав и подразделений поисковых собак в ряде пилотных регионов. Для предоставления технического руководства и координации усилий по оказанию помощи создан консорциум государств – членов ЕС, при участии Соединенных Штатов.

ПРООН предоставляет общую поддержку в плане оказания технической помощи и выступает как организация, обеспечивающая реализацию проектов для других учреждений ООН, осуществляющих различные компоненты: Управление ООН по наркотикам и преступности – правовая помощь и контроль в аэропортах; Международная организация по миграции – управление визами в аэропортах, Верховный комиссар ООН по делам беженцев – обучение пограничников по вопросам прав человека и международных конвенций. В процессе разработки находится ряд конкретных национальных программ, нацеленных на оказание поддержки БОМКА /КАДАП, например, программы ПРООН по борьбе с ВИЧ/СПИД, которые будут содействовать уменьшению спроса на незаконные наркотики в рамках КАДАП. Инициативы по развитию местных общин в пилотных приграничных регионах призваны поощрять устойчивое развитие и содействие приграничным контактам и торговле.

Странам Центральной Азии необходимо улучшить условия для бизнеса и финансирования внутри страны, если они хотят расширить торговлю и увеличить уровень инвестиций

отсутствия заинтересованности и вовлеченности со стороны стран региона. Некоторые из них уделяют гораздо больше внимания соображениям безопасности, нежели вопросам содействия развитию торговли и транспорта. Во-вторых, не налажена достаточная координация различных региональных программ, финансируемых внешними донорами. В-третьих, низкое качество институтов и управления в Центральной Азии чрезвычайно затрудняет проведение реформ по управлению границами и таможенному администрированию и усложняет разделение законных опасений за безопасность от чрезмерных и зачастую строящихся на коррупции вмешательств в законное передвижение через границы.[41] Таким образом, создание «границ с человеческим лицом» и развитие торговли требуют значительного усовершенствования функционирования государственных институтов.

Совершенствование делового климата, финансового сектора и увеличение уровня инвестиций внутри страны

Странам Центральной Азии необходимо значительно усовершенствовать не только свои торговые режимы, транспорт, управление пограничной службой, таможенную администрацию и транзитные системы, но также улучшить условия для бизнеса и финансирования внутри страны, если они хотят расширить торговлю и увеличить уровень инвестиций и способствовать человеческому развитию и укреплению человеческой безопасности.[42] Благоприятный деловой климат и доступ к финансированию не только для крупных городских фирм, но и для мелких и микропредприятий, включая сельские, дают возможность людям откликаться на улучшившиеся торговые возможности путем увеличения производства товаров и услуг.

В настоящее время на пути частного бизнеса и финансирования в Центральной Азии существуют серьезные препятствия. Это и барьеры для входа на рынок, неразвитый финансовый сектор и отсутствие маркетинговых навыков. Большая доля внешнеэкономической деятельности подлежит лицензированию, и в большинстве стран государственные компании держат монополию на экспорт ключевых товаров, таких как энергоносители, драгоценные металлы и хлопковое волокно. Финансовые услуги и инструменты, способствующие развитию международной торговли, – краткосрочные кредиты, страхование, аккредитивы и переводные векселя, – отсутствуют. Специализированных маркетинговых компаний очень мало, и экспортерам часто не хватает навыков и ресурсов для реализации своей продукции за границей. Компании располагают ограниченной информацией об экспортных и импортных возможностях на других рынках, в то время как компании в других странах часто не

имеют информации о бизнес-возможностях в Центральной Азии.

Деловой и инвестиционный климат

Авторы ряда исследований приходят к выводу, что региональная политическая и экономическая стабильность, вытекающая из регионального сотрудничества и интеграции, могла бы иметь позитивное воздействие на инвестиции в целом и на прямые иностранные инвестиции в частности.[43] С точки зрения иностранных инвесторов, региональные соображения могут быть даже более важными, чем национальные.[44] В дополнение к объективным факторам, таким как увеличение размеров рынка, в принятии решений инвесторами решающую положительную и отрицательную роль могла бы сыграть субъективная картина региона. Экономическая теория и многочисленные эмпирические наблюдения подтверждают, что негативные сигналы из одной страны, будь то политические, экономические или социальные, выходят за пределы этой страны и создают представление о соседних странах.[45]

Несмотря на громкие политические декларации, ставящие инвестиции и улучшение инвестиционного климата наравне с самыми высокими национальными приоритетами, и несмотря на некоторые успехи, достигнутые в этом отношении, компании и инвесторы, включая иностранных инвесторов, наталкиваются в Центральной Азии на многочисленные трудности. Опросы, проведенные в регионе, и разговоры с предпринимателями подтверждают наличие нескольких главных препятствий (см. пример Кыргызстана во Вставке 3.10). Каждое из них замедляет и блокирует развитие бизнеса.

Препятствия на пути вхождения в бизнес остаются высокими с точки зрения процедур, сроков,[46] затрат и требуемого минимального капитала. Тяжелое бремя государственного контроля и сложных законов в отношении бизнеса остается практически неизменным, даже там, где регистрация компаний и процессы утверждения подверглись реформированию. Получение лицензий и разрешений остается сложным и по-прежнему заставляет предпринимателей собирать большое число сопроводительных документов, печатей и подписей от многочисленных организаций. Дополнительные препятствия создаются слишком долгим процессом обеспечения исполнения контрактов. Как показывают недавние оценки Всемирного банка, сложность процедур и количество времени, проводимого у государственных чиновников (так называемый «временной налог»), в Центральной Азии превышают средние показатели по всем переходным и развитым странам (см. Таблицу 3.7).

Широкое распространение имеют прямое вмешательство в ведение бизнеса со стороны представителей различных государственных учреждений, а также коррупция на всех уровнях политических и экономических структур.[47] По данным опроса по деловому климату и деятельности предприятий, более 30% фирм вынуждены часто давать взятки. Примерно 3,3% годового дохода фирм уходит на неофициальные платежи (эта цифра сравнима со средними цифрами по СНГ, но почти в два раза превышает средний показатель восьми бывших социалистических стран – новых членов ЕС, где 18% фирм дает взятки, а на неофициальные платежи идет 0,9% доходов). Средний «взяточный налог» в регионе оценивается примерно

С точки зрения иностранных инвесторов, региональные соображения могут быть даже более важными, чем национальные

Инвесторы, включая иностранных инвесторов, сталкиваются в Центральной Азии с многочисленными трудностями, поскольку препятствия на пути вхождения в бизнес остаются высокими

Вставка 3.10

Как иностранные инвесторы воспринимают деловой климат в Кыргызстане

Опрос иностранных инвесторов, проведенный Международным деловым советом в Кыргызстане в 2003 г., указывает на следующие приоритетные действия правительства по улучшению делового и инвестиционного климата в стране (в скобках дан процент ответов, характеризующих вопрос как «очень важный»):

- сокращение налоговых ставок для предприятий (85%);
- предоставление финансирования для бизнеса по более низким процентным ставкам (77%);
- искоренение взяточничества среди государственных чиновников (77%);
- сокращение числа государственных чиновников, осуществляющих проверки (72%);
- сокращение числа разрешений, требуемых для ведения бизнеса (72%).

Представители крупных предприятий (свыше 100 сотрудников), кроме этого, указывали на необходимость сокращения подачи налоговых деклараций до одного раза в год, предоставления информации об изменениях в законодательстве и реформирования судов в целях прекращения давления или взяточничества со стороны влиятельных органов.

Источник: Международный деловой совет, Кыргызстан.

Таблица 3.7

Коммерческое законодательство в Центральной Азии: сложность исполнения контрактов

Показатель	Среднее по Казахстану, Кыргызстану и Узбекистану	Среднее по Европе и СНГ	Среднее по ОЭСР
Число процедур	40	29	19
Сроки (дни)	420	412	229
Затраты (% долга)	24,8	17,7	10,8

Источник: Расчеты ПРООН, основанные на World Bank 2004j.

Улучшение доступа к финансам имеет решающее значение для мелких и средних фирм и микропредприятий, а также для индивидуальных предпринимателей Центральной Азии

в 5%; в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане более половины фирм, по их словам, дают, по крайней мере, какие-то взятки (в Узбекистане эта цифра чуть ниже 50%).[48] К другим региональным проблемам относятся задержки в исполнении контрактов и потери от преступности.[49]

К сожалению, мировой опыт показывает, что как только неэффективность правительств, произвольное вмешательство в деятельность компаний и коррупция укореняются, их становится чрезвычайно трудно искоренить. Тем не менее важно проводить какие-то улучшения, поскольку, иначе, неблагоприятный деловой и инвестиционный климат будет препятствовать притоку внутренних и иностранных инвестиций и развитию торговли, экономическому росту и созданию рабочих мест.

Доступ к финансированию

Странам Центральной Азии пришлось создавать функционирующие финансовые системы там, где их до этого не было

Другое важное направление внутренней политики – укрепление финансовых систем. При правильных мерах этот процесс может способствовать экономическому росту, сокращению бедности, развитию человеческого потенциала и обеспечения человеческой безопасности. Растущий частный сектор и развитие торговли, как внутренней, так и между странами, требуют наличия здорового финансового сектора, способного предоставлять капитал бизнесу для вложения и развития торговли. Эффективный финансовый сектор мобилизует ресурсы и распределяет их на инвестиции, дающие наиболее высокую отдачу. Развитые и конкурентоспособные финансовые посредники способствуют росту конкуренции во всех отраслях и увеличению открытости за счет облегчения входа на рынок для новых предприятий и сокращения зависимости от личного богатства и политических связей.[50] Улучшение доступа к финансам имеет решающее значение, особенно для мелких и средних фирм и микропредприятий, а также для индивидуальных предпринимателей, т. е. большинства занятых в формальном и неформальном секторах в большинстве экономик Центральной Азии.

Несмотря на достигнутые успехи, финансовые системы этих стран остаются слабо развитыми

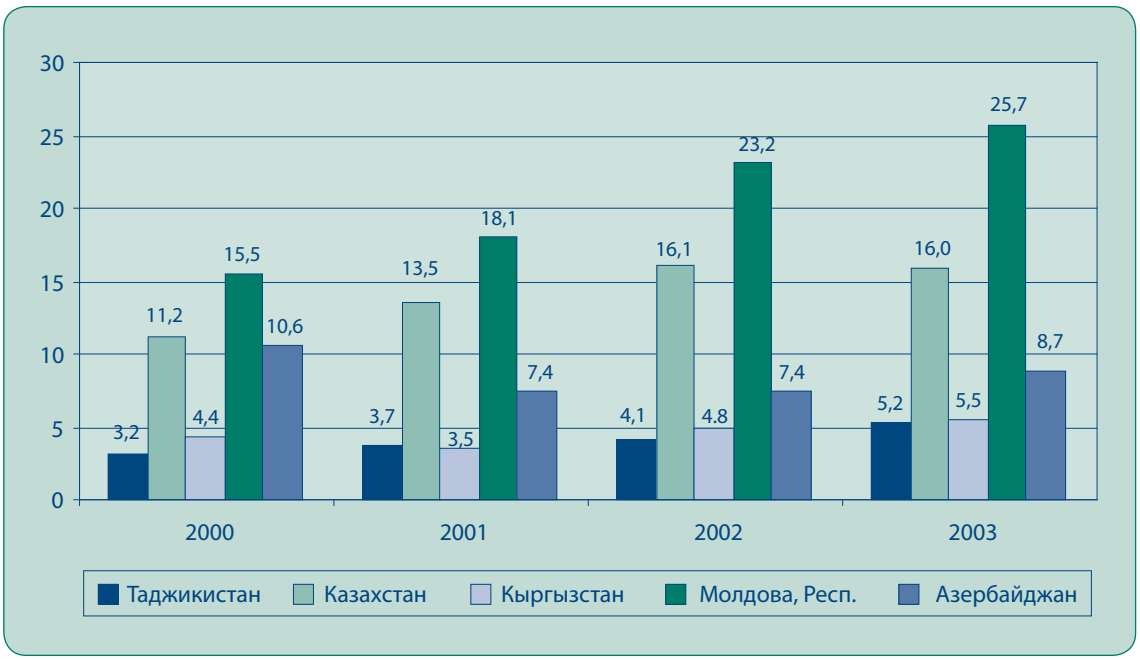
Как и меры по улучшению делового и инвестиционного климата, реформы финансового сектора являются главным образом вопросом действий на национальном уровне. Однако в этой сфере тоже можно получить выгоду от регионального сотрудничества. Во-первых, поскольку финансовый сектор в каждой из стран испытывает сходные трудности и слабость институтов, региональное сотрудничество может способствовать обмену опытом, использованию наиболее эффективного опыта при проведении реформ, сопоставлению успехов и использованию знаний технических экспертов в регионе и по всему миру.

Во-вторых, сравнимые и последовательные регуляторные действия способствовали бы созданию трансграничных банковских связей, расширению потоков прямых иностранных инвестиций, совершенствованию трансграничных платежных механизмов (например, для экспорта и импорта, а также денежных переводов мигрантов) и в целом интеграции экономической деятельности. В последнее время международную озабоченность вызывают незаконные трансграничные финансовые потоки, особенно отмывание денег. Надеяться на успех в борьбе с этими проблемами позволяют только региональные и глобальные подходы.

В-третьих, так называемый «эффект распространения инфекций» может действовать через границы и затрагивать финансовый сектор в разных странах. Например, крах банковского сектора в одной стране может перекинуться на соседние страны, как это произошло в Центральной Азии после финансового кризиса 1998 г. в России.[51]

После получения независимости странам Центральной Азии пришлось создавать функционирующие финансовые системы там, где их до этого не было. Переходный период вылился в новые формы финансового развития: новая роль центральных банков, реструктуризация и приватизация государственных банков и создание коммерческих банковских систем и небанковских финансовых институтов. Несмотря на достигнутые успехи, финансовые системы этих стран остаются слабо развитыми даже по низким стандартам СНГ (см. Рисунок 3.5). В боль-

Отношение банковских депозитов к ВВП в некоторых странах (в %) **Рисунок 3.5**



Источник: IMF 2004b.

шинстве стран требуются существенные реформы, особенно в банковском секторе, учитывая его решающее значение в Центральной Азии по сравнению с другими финансовыми институтами. Основные шаги, которые необходимо предпринять, включают совершенствование банковского регулирования, надзора и исполнения; приватизацию государственных банков; расширение конкуренции между банками и обеспечение более легкого доступа на рынок для иностранных банков.

Несмотря на значительные сходства стран Центральной Азии, они находятся на разных этапах развития финансового сектора и имеют разные потребности и приоритеты. Казахстан добился значительных успехов в реформировании и развитии финансового сектора и находится на гораздо более продвинутом этапе, чем остальные страны.[52] В последнее время Кыргызстан также продвинулся по пути реформ и укрепления своей финансовой системы. После окончания гражданской войны реформирование в Таджикистане продвигается быстрыми темпами, однако в стране остается еще немало проблем. Финансовые сектора Туркменистана и Узбекистана слабо развиты и отстают от других стран. Узбекское правительство держит под контролем бóльшую часть финансового сектора, в котором преобладают государственные банки. Финансовая система Туркменистана невелика и в основном контролируется государством.

Если банковские сектора в Центральной Азии развиваются постепенно, то небанковские финансовые посредники растут очень быстро, оказывая помощь финансовой системе в предоставлении доступа к более уязвимым группам. Хотя небанковские финансовые услуги, такие как лизинг, микрофинансирование, сельские финансы и потоки денежных переводов мигрантов[53], находятся пока в зачаточном состоянии, они могут значительно повлиять на обеспечение доступа к финансам предприятиям и группам населения, которые в других условиях были бы исключены из этого процесса. Учитывая широко распространенную бедность в Центральной Азии и преобладание небольших, зачастую неформальных компаний, доступ к микрофинансированию и, следовательно, развитие институтов, предоставляющих микрофинансирование, имеют особое значение.[54] Некоторые страны Центральной Азии начали осуществление национальных программ, направленных на проведение реформ в области микрофинансирования; поддержку на региональном уровне оказывают внешние доноры (см. Вставку 3.11).

Отрасль микрофинансирования находится пока на ранней стадии развития, но Центральная Азия относительно хорошо продвигается в этом секторе

Отрасль микрофинансирования находится пока на ранней стадии развития, но сегодня она – самый быстрорастущий сегмент финансовых рынков в регионе. По сравнению с другими переходными экономиками, Центральная Азия относительно хорошо продвигается в

Вставка 3.11

Донорская помощь региональным инициативам по микрофинансированию

Доноры предоставляют средства для программ микрофинансирования, проводимых неправительственными организациями (НПО), а международные НПО предоставляют помощь в создании потенциала в этой области и технические знания. Особенно примечателен тот факт, что доноры направленно выбирают региональную стратегию. В Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане осуществляется важная региональная инициатива, финансируемая за счет средств USAID. Другие программы включают проект Всемирного совета кредитных союзов в Узбекистане; подготовку сотрудников по кредитованию в рамках программы ЕБРР по кредитованию микро-, малых и средних предприятий в Казахстане, Таджикистане и Узбекистане и проект Международной финансовой корпорации по разработке законодательства в области микрофинансирования в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Другой новой инициативой является Консультативная группа помощи бедным Среднеазиатского центра микрофинансирования, которая создает региональный центр микрофинансирования. Центр будет координировать усилия доноров, содействовать в выработке политики, например, по законодательству в отношении микрофинансирования; готовить специалистов для региональной отрасли микрофинансирования и распространять знания о технических инструментах и других ресурсах Консультативной группы.

Несмотря на эти важные региональные инициативы, в доступе к микрофинансированию по-прежнему остаются значительные пробелы: разрозненность НПО в области микрофинансирования; предоставление в основном краткосрочных кредитов и отсутствие инвестиционного кредитования в отношении основных фондов; клиентская база, в основном состоящая из городских бедных несмотря на потребность сельских бедных в финансовых услугах; недостаточная мобилизация сбережений из-за ограниченных доходов и ресурсов (и потому что НПО являются нерегулируемыми финансовыми институтами) и отсутствие залогового имущества у бедных. И наконец, необходимость укреплять ресурсы, связанные с лицензированием, регулированием и надзором.

Источник: Рабочая группа Всемирного банка по микрофинансированию, 2003 г.

этом секторе. Некоторые из ведущих институтов микрофинансирования достигли впечатляющих финансовых показателей и охвата, большинство из них работает в основном с сельской клиентурой. Однако спрос на финансы намного превосходит предложение вследствие общей слабости банковских секторов, ограниченного охвата в некоторых районах и институциональных проблем, таких как нехватка образования и технических навыков.

Особую проблему для финансового сектора в целом представляет развитие рынков капитала как источника долгосрочных капитальных инвестиций и канала для долгосрочных иностранных инвестиций, включая более стабильные потоки прямых иностранных инвестиций. Рынки капитала способствуют большей открытости и распространению информации, что ведет к более совершенному управлению. Поскольку рынки капитала в Центральной Азии остаются слабо развитыми, фирмы в основном полагаются на финансирование за счет собственных средств и кредитов и имеют крайне ограниченный доступ к акционерному финансированию. Торги сконцентрированы на Казахской фондовой бирже, в основном в иностранной валюте, в виде соглашений об обратной покупке и государственных долговых инструментах. Торги на Кыргызской фондовой бирже незначительны, и рынки капитала по-прежнему представляют малую часть финансового сектора.[55] В Таджикистане и Узбекистане рынков капитала практически не существует. Республиканская ташкентская фондовая биржа чрезвычайно мала, и обращающиеся на ней ценные бумаги включают акции ограниченного числа публичных компаний и краткосрочные государственные бумаги. Развитие регионального подхода к рынкам капитала является, быть может, самым быстрым путем к обеспечению доступа большего числа фирм к акционерному финансированию.

ПИИ и развитие малых и средних предприятий

И уровень прямых иностранных инвестиций, и развитие малых и средних предприятий являются важными флюгерами, указывающими на качество национального и регионального бизнеса и делового климата. Опыт показывает, что и то и другое имеет решающее значение для достижения устойчивого роста торговли, доходов и занятости в странах переходного периода и в свою очередь зависит от существования открытого торгового режима.

Эмпирические данные свидетельствуют о том, что для новых рыночных экономик увеличение коэффициента прямых иностранных инвестиций к ВВП на 1 процентный пункт ведет при прочих равных условиях к дополнительному

увеличению доходов на душу населения на 0,8 процентных пункта.[56] ПИИ обеспечивают экономический рост по четырем основным каналам. Они несут с собой финансовый капитал, навыки управления, технологии и доступ к экспортным рынкам. В то же время открытый торговый режим и быстрое расширение торговли создают международные связи и репутацию, которые привлекают иностранных инвесторов, вкладывающих средства в основном в торговые компании.

Дополнением к стабильному потоку прямых иностранных инвестиций должен стать рост внутреннего частного сектора, особенно малых и средних предприятий, и создание культуры предпринимательства.[57] Как показывает практика, именно малые и средние предприятия во многом генерируют занятость и доходы и способствуют экономическому росту, новаторству и конкурентоспособности, причем не только вообще, но и среди уязвимых групп, в частности, таких как длительно безработные, женщины и жители сельских районов.

К сожалению, Центральная Азия пока не привлекает достаточно иностранных инвестиций и не способствует развитию малых и средних предприятий. За исключением Казахстана, привлекшего значительные иностранные инвестиции в энергетический сектор, потоки прямых иностранных инвестиций остаются незначительными (см. Таблицу 3.8 и Рисунок 3.6) и одними из самых низких среди стран переходного периода с точки зрения объема на душу населения. Прямые иностранные инвестиции, посту-

К сожалению, Центральная Азия пока не привлекает достаточно иностранных инвестиций и не способствует развитию малых и средних предприятий

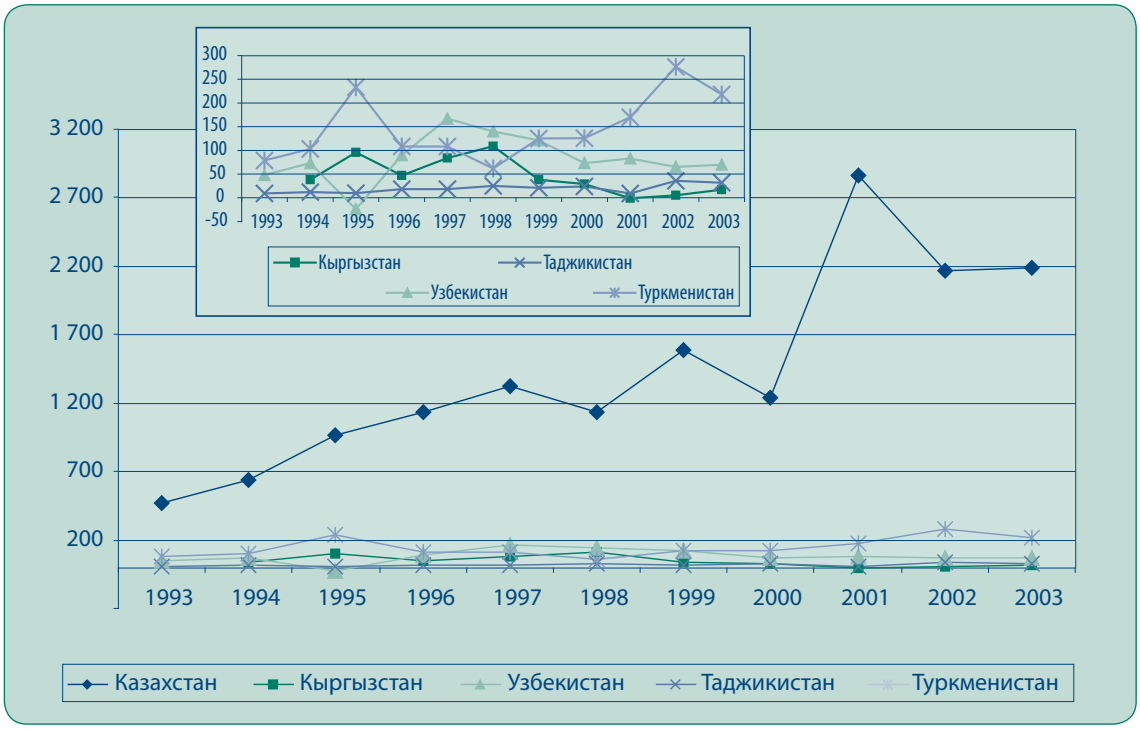
Таблица 3.8

Прямые иностранные инвестиции на душу населения на конец 2003 г.
(в долл. США)

	МВФ	ЕБРР	ЮНКТАД
Кипр	8 956	Нет данных	7 384
Чешская Республика	3 771	3 939	4 022
Венгрия	3 697	2 335	4 241
Эстония	3 013	2 027	4 823
Хорватия	2 147	1 712	2 547
Словения	2 028	1 875	2 184
Словацкая Республика	1 647	2 141	1 904
Латвия	1 461	1 461	1 420
Польша	1 431	1 166	1 365
Литва	1 091	1 184	1 436
Азербайджан	1 049	934	1 049
Казахстан	1 001	1 078	1 178
Болгария	824	676	650
Румыния	482	455	572
Македония	476	505	500
Албания	343	351	344
Босния и Герцеговина	280	258	279
Армения	279	283	275
Грузия	261	222	202
Россия	223	67	366
Турция	216	Нет данных	234
Беларусь	180	222	192
Молдова	156	227	186
Украина	131	115	144
Кыргызстан	95	84	99
Туркменистан	44	280	270
Таджикистан	11	32	35
Сербия и Черногория	Нет данных	260	410
Узбекистан	Нет данных	42	36

Источники: IMF 2004b, совокупный чистый приток прямых иностранных инвестиций (1990 – 2003 гг.); База данных Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) по ПИИ, накопленный объем ПИИ на конец 2003 г., EBRD 2004, совокупный чистый приток ПИИ 1990 – 2003 гг.

Чистые ежегодные прямые иностранные инвестиции в странах Центральной Азии (млн. долл. США) **Рисунок 3.6**



Источник: EBRD 2004.

В последнее время были достигнуты некоторые успехи в привлечении иностранных инвестиций в банковский сектор

пающие в регион, остаются главным образом ориентированными на сырье (например, нефть и газ в Казахстане, золото в Кыргызстане).

В последнее время были достигнуты некоторые успехи в привлечении иностранных инвестиций в банковский сектор, включая трансграничные инвестиции внутри Центральной Азии. Самый лучший пример – присутствие казахских банков в Кыргызстане. Появление иностранного капитала является хорошей тенденцией для кыргызского банковского сектора. Иностранные банки усиливают конкуренцию, несут с собой ноу-хау и более надежные методы кредитования. Хотя казахские банки концентрируют свое внимание на внутреннем рынке, они активно расширяют операции и делают приобретения в других странах СНГ. Несколько турецких банков в настоящее время присутствуют в Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане и Узбекистане. В целом, однако, уровень иностранных инвестиций со стороны международных банков остается относительно низким. Учитывая проблемы финансового сектора, вряд ли в ближайшем будущем Центральной Азии удастся привлечь иностранные банки, за исключением, быть может, банков из Казахстана.

Как и с прямыми иностранными инвестициями, в Центральной Азии неважно обстоят дела с развитием малых и средних предприятий. Несмотря на рост совокупного числа таких предприятий, их плотность остается чрезвычайно низкой. Число малых и средних предприятий

Выборочные данные по малым и средним предприятиям

Таблица 3.9

Страна	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан	Среднее по ЕС-8*
Совокупное число предприятий	521 556 (2003)	22 670 (2001)	6 192 (2002)	23 580 (2002)	340 577 (2002)
Количество предприятий на 1 000 человек населения	35 (2003)	5 (2001)	1 (2002)	9 (2002)	48 (2002)

Источники: UNECE 2003; Агентство по статистике Республики Казахстан, 2004 г.; Национальный статистический комитет Узбекистана, 2003 г.; Государственный статистический комитет Таджикистана, 2003 г.

на 1 000 человек населения колеблется от всего лишь 0,96 в Таджикистане и 4,58 в Кыргызстане до 35 в Казахстане. Это можно сравнить примерно с 48 в посткоммунистических странах – членах ЕС (см. Таблицу 3.9).

Сектор малых и средних предприятий в Центральной Азии отягощен рядом проблем. Многие обсуждавшиеся выше препятствия на пути создания благоприятного делового климата оказываются особенно тяжелыми для предприятий, пытающихся функционировать в рамках формальной экономики. В результате они либо полностью разочаровываются, либо выталкиваются в неформальный сектор. По некоторым оценкам, на неформальную деятельность в регионе приходится около 40% ВВП и более 30% рабочей силы.[58]

У этой ситуации есть три хорошо известных и нежелательных побочных эффекта. Во-первых, она ограничивает налоговые сборы и, следовательно, способность правительства предоставлять основные услуги населению. Во-вторых, она подрывает значительную часть предпринимательской деятельности страны, особенно ту, что ведется более бедными и уязвимыми слоями населения, неопределенной, поскольку неформальные предприятия особенно часто подвергаются произволу со стороны властей и эксплуатации со стороны криминальных элементов. В-третьих, она еще более затрудняет этим предприятиям участие в легальной региональной и международной торговле, создание бизнес-ассоциаций в поддержку своих законных интересов и образование региональных сетей в поддержку регионального сотрудничества и интеграции, которые могли бы помочь им расширить рынки, увеличить возможности и способности генерировать доходы и занятость.

Региональный подход к улучшению делового климата, развитию финансирования и инвестиций

Опыт других стран переходного периода, особенно Центральной Европы, показывает, что создание благоприятного делового климата и сильного финансового сектора положительно воздействует на торговлю, приток прямых иностранных инвестиций и – в более широком смысле – на экономическое развитие. Вот почему для правительств и гражданского общества – бизнес-ассоциаций, торговых палат и НПО – есть важное направление для действий.[59] Национальные правительства должны сконцентрировать внимание на развитии бизнес-инфраструктуры с целью сокращения производственных, транспортных и коммуникационных затрат; совершенствовании правовых основ, таких как более эффективное исполнение контрактов, признание прав собственности, четкие арбитражные процедуры, повышение прозрачности и уменьшение возможности различных правовых толкований (что в свою очередь может сократить коррупцию и, следовательно, уменьшить инвестиционные затраты); упрощении сложных бюрократических процедур и расширении поддержки частного сектора.

Региональный подход к совершенствованию делового климата и привлечению инвестиций должен стать частью национальной стратегии

Региональный подход к совершенствованию делового климата и привлечению инвестиций должен стать частью национальной стратегии. Это требует усилий по налаживанию регионального сотрудничества между правительствами, деловыми сообществами и другими организациями гражданского общества. Пока что каждая страна пытается самостоятельно бороться с очень схожими проблемами, в то время как в других местах страны вместе борются за улучшение инвестиционного климата и восприятия их иностранными инвесторами. Инвестиционное соглашение Юго-Восточной Европы (см. Вставку 3.12) – хороший пример для Центральной Азии, поскольку регион Юго-Восточной Европы также разбит на относительно небольшие страны с переходной экономикой.

Опыт этого инвестиционного договора показывает, что региональный подход к усилению притока ПИИ, развитию малых и средних предприятий и реформированию делового климата представляет собой ценное дополнение и подкрепление для других проводящихся в стране реформ. Региональный подход создает возможности для обоюдного обмена опытом и обучения, оценки и сопоставления достигнутых результатов, установления трансграничных контактов и оказания поддержки между бизнес-ассоциациями, а также создания улучшенного имиджа региона в целом. Конечно, региональные инициативы не только должны быть направлены на крупных инвесторов и достижение деловых интересов, но и совершенно определенно поддерживать развитие малого, среднего и даже микробизнеса, поскольку последние вносят решающий вклад в создание сбалансированного частного сектора, обеспечение занятости, экспорт и – в более широком смысле – создание условий для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности.

Оценка потенциальных выгод от улучшения регионального сотрудничества в области торговли и инвестиций

В идеале желательно располагать комплексной оценкой потенциальных выгод, получаемых

Вставка 3.12

Инвестиционное соглашение Юго-Восточной Европы

Инвестиционный договор Юго-Восточной Европы – инициатива Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы (включающего Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Республику Македонию, Молдову, Румынию и Сербию и Черногорию). Он нацелен на улучшение экономического и делового климата в регионе. Страны берут на себя ряд обязательств по проведению реформ. Каждая стана преобразует эти обязательства в конкретные мероприятия, направленные на создание устойчивой рыночной экономики и поощрение инвестиций частного сектора в регионе.

Инвестиционный договор поддерживает и поощряет реформирование политики по трем широко взаимосвязанным политическим направлениям: политика и стратегия поощрения ПИИ; поддержка малых и средних предприятий, а также управление, конкуренция и регулирование. Процесс включает поддержку и активное участие экономических групп из стран региона, доноров и партнеров Пакта стабильности, международных организаций и финансовых институтов, НПО и частного сектора. Программы включают в себя поощрение частных инвестиций, улучшение инвестиционного климата, мониторинг реализации структурных политических и институциональных реформ и вовлечение частного сектора в процессы реформирования.

Источник: Веб-сайт Investment Compact, www.investmentcompact.org.

Наличие количественных оценок последствий мер экономической политики и государственных инвестиций имеет ключевое значение для убеждения ответственных лиц, общественности, потенциальных внешних доноров и финансистов в необходимости принятия или поддержки этих мер

каждой из стран Центральной Азии от увеличения торговли в результате улучшения регионального сотрудничества в области торговли, транспорта и транзита, а также от мер, осуществляемых внутри страны. Наличие количественных оценок последствий мер экономической политики и государственных инвестиций имеет ключевое значение для убеждения ответственных лиц, общественности, потенциальных внешних доноров и финансистов в необходимости принятия или поддержки этих мер. Иначе выгоды не всегда очевидны, затраты могут быть более явными, и политические последствия могут иногда создавать впечатление невозможности дальнейшего продвижения вперед.

К сожалению, произвести такие оценки пока невозможно, учитывая трудности с получением данных и несовершенство методов, используемых для получения таких оценок. Кроме того, оценка того, что не имело места, всегда является затруднительной. В этом разделе используются три альтернативных подхода: примеры конкретных предприятий, пострадавших от нарушений в торговле; анализ ценовой разницы, возникающей вследствие торговых барьеров, на основе модели частичного равновесия, а также эффект от сокращения тарифов и торговых наценок в Казахстане и Кыргызстане на основе модели общего равновесия. Каждый из этих подходов сам по себе имеет слабые и сильные стороны, но вместе они указывают на значительные выгоды, которые страны Центральной Азии могли бы иметь от более эффективной интеграции в мировую экономику и друг с другом.

Конкретные примеры

В начале 1990-х гг., после крушения плановой экономики и распада единой советской экономической системы, многие предприятия закрылись. Некоторые из разорванных связей не имели никакого экономического значения в рыночной системе, например, поставки тростникового сахара с Кубы для переработки в Кыргызстане с последующей продажей в Советском Союзе. Другие связи сохранились, подверглись реструктуризации и продолжали функционировать в рамках регионального рынка. Отсутствие регионального сотрудничества, однако, привело к уничтожению многих из продуктивных видов деятельности или нанесению им ущерба.

Например, молочный завод в Ак-Суте в Кыргызстане, приватизированный в 1994 г., – теперь здесь работают 230 человек, занятых производством масла, сыра и сухого молока. Экспорт в Казахстан прекратился в 2000 г., когда Казахстан ввел 200-процентную импортную пошлину. За исключением мелкомасштабной челночной торговли, экспорт не возобновился даже в 2001 г., после отмены пошлин. Причина – 16-процентный налог на добавленную стоимость и другие налоги, которые вместе прибавляют 22 – 23% к стоимости молочной продукции при пересечении границы; любые задержки на границе также серьезно сказываются на качестве свежего молока. Присутствие челночных торговцев, ввозящих продукцию Ак-Сутского завода в Казахстан, показывает, что молочный завод имеет сравнительное преимущество по продукции, однако законная торговля оказывается невыгодной. Поскольку цены серьезно искажаются и высокие приграничные затраты работают против Ак-Сутского завода, крупномасштабного официального экспорта в Казахстан не происходит. В результате потребители получают более дорогой сыр, а для 230 сотрудников Ак-Сутского завода возникает опасность потерять работу.

Токмакский стекольный завод в Кыргызстане представляет собой более разительный пример косвенных негативных последствий, вызываемых отсутствием регионального сотрудничества. Построенный в начале 1970-х гг. стекольный завод был одним из крупнейших производителей листового стекла в Советском Союзе. В 1990-е гг., превратившись в акционерную компанию, он с трудом адаптировался к рыночным и управленческим потребностям новой экономической системы, однако роковым ударом явился случившийся в 1999 г. торговый спор с Узбекистаном, который привел к прекращению поставок газа в Кыргызстан. Поскольку производство стекла – непрерывный процесс, отключение энергии привело к тому, что затвердевшая масса стекла забила печь и разрушила оборудование. Завод был объявлен банкротом, и его 1 233 рабочих были уволены. В отличие от других банкротств, эта история имеет счастливый конец. В сентябре 2000 г. немецкая компания «Steinert Industries GmbH», имеющая нефтяные и газовые интересы в Узбекистане, купила Токмакский завод за 2,25 млн. долл. США. Завод был восстановлен и вновь открыт в июне 2002 г. Узбекские связи компании «Steinert» помогают обеспечивать поставки газа, и под новым руководством стекло стало экспортироваться на рынки Центральной Азии и России. Завод стал самым крупным налогоплательщиком в Кыргызстане. Однако нарушение производства вызвало значительные расходы. Восстановление печи после аварии обошлось в 1,5 млн. долларов. В 2000 г. на заводе никто не работал. В 2001 г. работала только примерно треть всех сотрудников, и государство не получало никаких налогов. Убытки от закрытия этого предприятия составили, по некоторым оценкам, около 2,5 млн. долларов.

В отношении других производителей нарушения, вызванные появлением границ, имели более тяжелый и постоянный характер. Жители села Костакос на севере Таджикистана веками славились экспортом фруктов, овощей и копченой рыбы, которые ценились за их высокое качество. В 1980-е гг. дыни, курага и изюм из этого села продавались в Якутске, Ленинграде, Москве и других городах Советского Союза. Однако самый большой рынок был в соседнем Узбекистане. Но этот рынок исчез в 1992 г., когда Узбекистан закрыл границы в целях борьбы с угрозой терроризма. В 1980-е гг. одна только семья Гафура Саборова ежегодно продавала от 15 до 18 тонн высококачественных помидоров в Ташкенте, что позволило ему на широкую ногу женить трех сыновей и выдать замуж двух дочерей, купить им дома и машины. Для села в целом доходы от продажи овощей и сухофруктов в Узбекистане составляли от 33 до 36 млн. долл. США в год. Потеря этих доходов нанесла тяжелейший удар 28 500 жителям села. Экономические убытки для Узбекистана тоже значительны; не только потребители утратили возможность есть высококачественные продукты из Костакоса, но и производители в Узбекистане потеряли рынок сбыта своей продукции жителям Костакоса, которые тратили по меньшей мере 10 млн. долл. ежегодно на приобретение товаров в Узбекистане, которых не было в их селе.

Эти примеры дают первое впечатление о немалых экономических и человеческих издержках, возникающих в отсутствие сотрудничества. Они подчеркивают тот факт, что цена на молоко или лук более важна для бедных потребителей, чем для богатых. Рабочие, потерявшие работу на стекольном заводе, зарабатывали в среднем менее 30 долл. США в месяц. Они были бедны, когда имели работу, но их положение стало еще хуже, когда завод закрылся и они оказались на улице. Невозможность для жителей Костакоса вывозить фрукты и овощи в Узбекистан и далее в Россию и другие страны заставила некогда зажиточных селян все чаще отдавать свои поля под посевы пшеницы, ячменя, кукурузы, картофеля и корнеплодов для того, чтобы выжить.

Конкретные примеры дают первое впечатление о немалых экономических и человеческих издержках, возникающих в отсутствие сотрудничества

Анализ трансграничной ценовой разницы на основе модели частичного равновесия

Переходя от конкретных примеров к более общей оценке затрат, связанных с торговыми барьерами, торговые затраты можно выразить в виде разницы (или «клина», как говорят экономисты) между ценами в разных районах. Даже при отсутствии тарифов или других формальных торговых барьеров существование такой разницы предполагает наличие препятствий на пути выравнивания цен. Препятствия могут возникнуть вследствие торговых барьеров, торговых и транспортных затрат или присутствия монополии. В Центральной Азии существует большая ценовая разница даже в отношении идентичных товаров (см. Таблицу 3.10).

Цена за килограмм первосортной казахской муки почти на треть выше в Бишкеке или Ташкенте, чем в Алматы, еще выше в городах Ферганской долины Ош (Кыргызстан) и Андижан (Узбекистан) и еще выше в Бухаре. Таким образом, торговые затраты связаны с границами, но они также увеличиваются с расстоянием внутри страны. Цена импортного чая марки «Бета» из Шри-Ланки, фасуемого в Узбекистане, показывает, что и здесь явно действует эффект границ,

Таблица 3.10

Цены на муку и чай в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане (долл. США)

	Алматы	Чимкент	Бишкек	Ош	Ташкент	Андижан	Бухара
Казахская первосортная мука, 1 кг	0,28	0,30	0,37	0,41	0,35	0,39	0,42
Чай марки «Бета» 100 г	0,62	0,62	0,60	0,60	0,50	0,47	0,24

Источник: Данные, собранные для Азиатского банка развития в декабре 2004 г.

Модель частичного равновесия, как показывает само название, не позволяет определить все прямые и обратные связи в экономике, возникающие в ответ на торговые барьеры

поскольку цена на чай самая низкая в Бухаре и более высокая в Бишкеке, Оше и Алматы, чем в городах Узбекистана.

Экономические потери, возникающие вследствие ценовой разницы, можно выразить в количественном отношении с помощью простой модели, которую экономисты называют моделью частичного равновесия. Примером может быть анализ частичного равновесия разницы между ценами в Алматы и Бишкеке, вызванные придорожными проверками. По некоторым оценкам, эти проверки привели в 2000 г. к увеличению транспортных затрат примерно на 2 млн. долл. США из-за задержек и на 16 млн. долл. из-за взяток.[60] Анализ частичного равновесия показывает, что при разумных допущениях относительно чувствительности спроса и предложения стоимость упущенной торговли была выше, чем измеренные затраты, связанные с задержками. Если транспортные затраты достаточно высоки, чтобы вообще препятствовать торговле, тогда и все потенциальные выгоды от торговли будут утеряны. Если нет торговли, нет и потерь из-за задержек и перераспределения через взятки. Однако расчет потерь потребителей и производителей вследствие упущенной торговли показывает, что при высокой чувствительности спроса упущенная торговля может обходиться очень дорого.

Общий вывод, который можно сделать из этого вида анализа, состоит в том, что потери от упущенной торговли могут быть гораздо выше, чем прямые затраты, такие как стоимость времени, потраченного на задержки. Бремя торговых препятствий оказывается особенно тяжелым на рынках, где предложение и/или спрос крайне чувствительны к ценовым колебаниям и где относительно небольшие препятствия приводят к значительному сокращению объемов торговли или полному ее прекращению. Подобным образом обстоит дело на рынках многих товаров, таких как сельскохозяйственная и текстильная продукция, обычно экспортируемая или импортируемая малыми и средними предприятиями и потребляемая бедными слоями населения. Из этого следует, что воздействие торговых препятствий тяжелее всего сказывается на малых и средних предприятиях и бедных слоях населения.

Анализ сокращения торговых затрат в Казахстане и Кыргызстане на основе модели рассчитываемого общего равновесия

Модель частичного равновесия, как показывает само название, не позволяет определить все прямые и обратные связи в экономике, возникающие в ответ на торговые барьеры. Чтобы преодолеть ограничения модели частичного равновесия, экономисты разработали тип моделей, которые учитывают как прямые, так и обратные связи в экономике. Такие модели называются моделями рассчитываемого общего равновесия (МРОР). Азиатский банк развития в настоящее время разрабатывает МРОР для Казахстана и Кыргызстана для оценки вероятных последствий сокращения торговых затрат в рамках общего равновесия. Для этого доклада первоначальные версии этих моделей были использованы для оценки того, каким образом более эффективное региональное сотрудничество в сфере торговой политики, транспортной инфраструктуры и облегчения торговых операций воздействовало бы на экономику Казахстана и Кыргызстана, включая конкретные отрасли, регионы и группы населения. Воздействие более эффективного регионального сотрудничества в этих трех областях отражено через одинаковое сокращение тарифов и внутренних торговых наценок на конкретные товары (состоящих из торговой и транспортной наценки).[61] Модель общего равновесия позволяет оценивать как прямое, так и косвенное воздействие сокращения тарифов и торговых затрат, включая воздействие на конкретные сектора, регионы и группы населения в обеих странах, а также общее воздействие на обе экономики в целом. Она также косвенно от-

ражает допущения относительно делового и инвестиционного климата, несмотря на то что они не были специально исследованы в рамках моделей.

Моделирование воздействия единообразного сокращения тарифов и торговой наценки различных величин на экономику Казахстана и Кыргызстана дало следующие предварительные качественные результаты:

- *Значительное расширение внешней торговли.* После первоначального ухудшения торговый баланс улучшится по мере того как рост экспорта, связанный с повышением конкурентоспособности внутренних производителей на международных рынках, превысит рост импорта, связанный со снижением тарифов.
- *Значительные отраслевые изменения в обеих экономиках.* Равное сокращение тарифов и торговых наценок повысит рентабельность ориентированных на экспорт отраслей промышленности и снизит рентабельность импортозамещающих отраслей. В результате произойдет перераспределение ресурсов от вторых к первым и доля первых в общем объеме выпуска продукции повысится. В Казахстане добывающая отрасль и производство станков и оборудования выиграют больше всего от более эффективного регионального сотрудничества в торговле, на транспорте и в области транзита и соответствующего сокращения торговых затрат, в то время как сельское хозяйство, продовольственные и текстильные товары и производство одежды больше всего выиграют в Кыргызстане.
- *Значительный рост общего объема продукции и уровня жизни населения в среднесрочной перспективе.* Перераспределение ресурсов в сектора, в которых у обеих стран есть сравнительные преимущества, расширение торговли и усиление конкуренции повысят эффективность распределения ресурсов, увеличат производительность труда и будут способствовать экономическому росту. Это обеспечит большее количество ресурсов для внутреннего потребления и инвестиций. Кроме того, сокращение торговых затрат окажет давление на потребительские цены в сторону их снижения и увеличит реальные доходы.
- *Увеличение общего объема выпуска продукции и повышение уровня жизни населения, вызванное сокращением торговых наценок, в пользу бедных.* Торговые наценки значительно выше в сельских районах, чем в городских, особенно как доля от коммерческой стоимости реализуемых товаров. Следовательно, сокращение торговых наценок подстегнет выпуск продукции в сельских районах больше, чем в городских. Поскольку большинство бедных слоев в Казахстане и Кыргызстане проживают в сельских районах, сокращение торговых затрат будет особенно выгодным для бедных.

Модель общего равновесия показывает, что уменьшение тарифов и торговых наценок повысит реальный ВВП в 2015 г. примерно на 20% в Казахстане и на 55% в Кыргызстане по сравнению с базовым сценарием

В Таблице 3.11 показано макроэкономическое воздействие 50-процентного сокращения тарифов 2002 г. и торговых наценок в Казахстане и Кыргызстане. Уменьшение тарифов и торговых наценок повысит реальный ВВП в 2015 г. примерно на 20% в Казахстане и на 55% в Кыргызстане по сравнению с базовым сценарием. Значительно вырастут экспорт и импорт, причем экспорт вырастет больше, чем импорт, и в каждой стране улучшится торговый баланс. Реальное потребление окажется на 13% выше в Казахстане и на 66% выше в Кыргызстане.

Хотя распределение дополнительных реальных доходов в регионах будет более справедливым, как указывается выше, бедные выиграют больше небедных. В Казахстане реальные доходы сельских домохозяйств поднимутся на 27,2%, в то время как реальные доходы городских домохозяйств вырастут на 8,4%. Во всех 14 административных единицах с городским и сельским населением номинальные сельские доходы вырастут больше, чем номинальные доходы в городах. В Кыргызстане, где доходы на душу населения ниже, а уровень бедности выше, чем в Казахстане, снижение

Бедные выиграют больше небедных от сокращения торговых наценок

Таблица 3.11

	Казахстан	Кыргызстан
Реальный ВВП	19,5	54,5
Индекс потребительских цен	-20,1	-6,4
Реальное потребление	12,6	65,8
Реальные инвестиции	9,5	21,3
Экспорт	48,2	42,1
Импорт	37,5	13,6

Источник: Оценки Азиатского банка развития.

Оценка воздействия 50-процентного сокращения тарифов и торговой наценки на отдельные макроэкономические показатели в Казахстане и Кыргызстане в 2015 г. (% изменений по сравнению с базовым сценарием)

торговых налогов и затрат будет более выгодно бедным слоям, нежели небедным в шести из восьми регионов (см. Рисунок 3.7). Что касается страны в целом, реальные доходы бедных слоев возрастут на 65,7% по сравнению с 50,9% небедных.

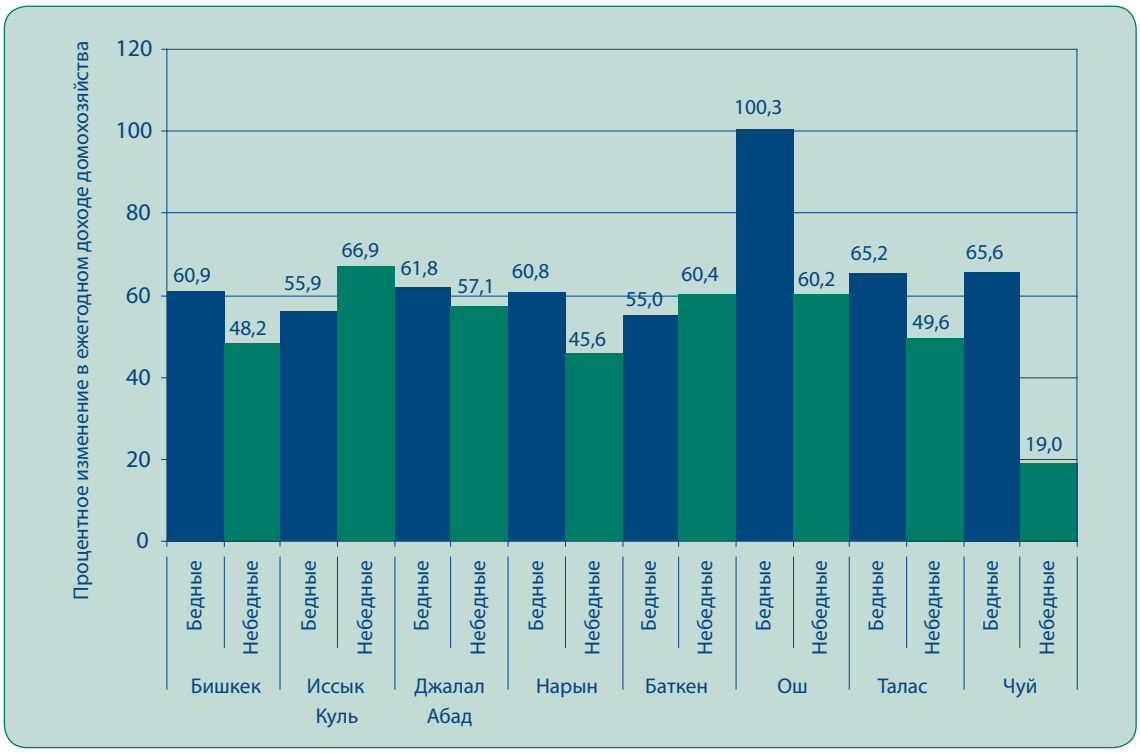
Количественные оценки эффекта от сокращения торговых затрат всегда имеют несколько спекулятивный характер, и особенно в Центральной Азии, где не хватает подробных данных. Тем не менее результаты применения нескольких методик взаимно дополняют друг друга. Потери от барьеров на пути торговли высоки, их сокращение обернется значительными выгодами, и больше всего выиграют бедные люди. Сокращение торговых барьеров пойдет на пользу не только одной стране, но и ее соседям. Например, снятие ограничений по пересечению границ и транзиту в Туркменистане и Узбекистане, двух странах с самыми ограничительными торговыми режимами, даст значительные выгоды населению не только этих стран, но и остальных стран Центральной Азии, а также Афганистана и Ирана. Позитивное воздействие от сокращения торговых затрат на торговлю, экономический рост и уменьшение бедности будет, скорее всего, еще более ощутимым в Туркменистане и Узбекистане, чем в Казахстане и Кыргызстане. Любые реформы, обещающие поднять доходы на душу населения в бедном регионе на 50% в течение 10 лет, заслуживают серьезного внимания.

Выводы и рекомендации

Выводы

Международная торговля и инвестиции могут внести серьезный вклад в человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности в Центральной Азии за счет повышения производительности труда, расширения занятости и активизации экономического роста, уменьшения вероятности политических конфликтов между странами и расширения ассортимента и повышения качества товаров для потребителей. Поэтому вызывает сожаление тот факт, что торговые или инвестиционные показатели стран Центральной Азии остаются менее чем удовлетворительными по международным

Оценка воздействия на реальные доходы домохозяйств комбинированного 50-процентного сокращения тарифов и торговой наценки в Кыргызстане **Рисунок 3.7**
(процентные изменения по сравнению с базовым сценарием в 2015 г.)



Примечание: Человек считается бедным, если средние расходы на душу населения в его домохозяйстве ниже черты абсолютной бедности. Эта черта включает продовольственные и непродовольственные компоненты. Моделирование было сделано для 2002 г., когда черта бедности была на уровне 2,30 долл. США в день по ППС.
Источник: Оценки Азиатского банка развития.

стандартам. Хотя произошел значительный сдвиг в направлении торговли от СНГ к другим странам мира, переориентация торговли с традиционных на новые рынки идет более медленными темпами, чем во многих других странах переходного периода. Уровень прямых иностранных инвестиций и развития местного бизнеса, особенно значимых для экономики малых и средних предприятий, остается очень низким в основном вследствие многочисленных барьеров на пути торговли, инвестиций и деловой активности.

Снижение и устранение некоторых из наиболее серьезных барьеров – трудностей, связанных с пересечением границ и прохождением таможни, высоких транспортных затрат, длительных и непредсказуемых сроков перевозки и вмешательства в бизнес внутри страны – требует совершенствования внутренней политики и регионального сотрудничества между странами Центральной Азии и их соседями. Региональное сотрудничество в форме сопоставления опыта и обмена знаниями и информацией поможет сократить другие препятствия на пути торговли, такие как слабые институты и отсутствие маркетинговых навыков и информации. Страны Центральной Азии могли бы также выступить вместе против торговых искажений развитых стран, например, хлопковых субсидий.

Либерализация торговой политики на многосторонней основе в рамках ВТО – лучший вариант для стран Центральной Азии, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе, нежели дискриминационная либерализация в рамках существующих и новых региональных торговых договоренностей. Членство в ВТО ставит международную торговлю на единую правовую основу и обеспечивает эффективный механизм разрешения торговых споров. Оно также способствует дальнейшей либерализации торговли и предотвращает возвращение политики в старое русло. В долгосрочной перспективе стоит стремиться к эффективным региональным торговым договоренностям как части более широкой и глубокой экономической интеграции между странами Центральной Азии и некоторых из соседей, но это потребует проявления высокой степени политической воли. Однако более эффективное региональное сотрудничество в области содействия развитию торговли и транспорта, включая совместные усилия по созданию транспортных связей региона с остальной частью света, повышению качества транспортных услуг и упрощению транзитных перевозок, имеет основополагающее значение. Оно позволит странам Центральной Азии воспользоваться всеми преимуществами членства в ВТО, более тесно интегрироваться в мировую экономику и восстановить свою историческую значимость как сухопутного моста между Восточной и Южной Азией и Европой.

Меры по развитию торговли и инвестиций в регионе не только связаны с экономическими выгодами – они прямо и косвенно влияют на жизнь людей. Опросы Всемирного банка показывают, что жители региона считают границы серьезной проблемой. Поэтому главный вызов, открывающий новые возможности, – создание «границ с человеческим лицом.» Помимо создания более эффективных связей за счет совершенствования торговой политики, транспортной инфраструктуры и содействия развитию торговли, деловой климат и финансовые услуги внутри страны играют главную роль в реализации всех преимуществ расширенного торгового потенциала.

Количественные оценки показывают, что сегодняшние потери весьма значительны, а потенциальные выгоды огромны

Количественные оценки с использованием ряда методов рисуют последовательную картину значительных потерь от отсутствия регионального сотрудничества и выгод от более эффективного сотрудничества в области торговли, транспорта и транзита. Наиболее примечательные количественные оценки приведены в Таблице 3.12. Главный вывод, на который они указывают, состоит в том, что сегодняшние потери весьма значительны, а потенциальные выгоды огромны. Помимо сокращения торговых затрат и продвижения торговли, более эффективное региональное сотрудничество в трех областях окажет положительное влияние на управление, приток прямых иностранных инвестиций, человеческое развитие и другие факторы, которые имеют косвенное, но мощное воздействие на экономические показатели. Если сложить все поддающиеся и не поддающиеся количественной оценке потенциальные выгоды от сотрудничества в области торговли, транспорта и транзита, а также от значительных реформ, относящихся к деловым и финансовым условиям внутри стран Центральной Азии, доходы на душу населения в ближайшие 10 лет могут увеличиться на 50 – 100% по сравнению с продолжением сегодняшней политики. Учитывая тот факт, что выгоды, скорее всего, будут больше распределяться в сторону бедных слоев населения, есть шансы на удвоение доходов бедных, которые составляют примерно половину населения Центральной Азии. Это окажет исключительное воздействие на человеческий фактор – улучшение жизни крестьян и сельского населения, мелких торговцев и микропредпринимателей, а также их семей и детей.

Главным препятствием на пути региональной интеграции и сотрудничества, несмотря на крупные потенциальные выгоды, является то,

Таблица 3.12

Ориентировочные затраты в отсутствие сотрудничества и выгоды от сотрудничества

Затраты в отсутствие сотрудничества (несколько примеров)	Выгоды от сотрудничества
Затраты на строительство объездных транспортных путей: 12 млн. долл. США на дорогу из Ош в Джалал-Абад 10 млн. долл. США на железную дорогу из Бухары в Нукус **Убытки от закрытия Токмакского завода:** 2,5 млн. долл. США **Потеря доходов в селе Костакос:** 33 – 36 млн. долл. США в год **Потери от несбалансированного грузового автомобильного потока между Центральной Азией и Западной Европой:** 300 млн. долл. США в год	**Выгоды от 50-процентного сокращения торговых затрат:** 55% от ВВП в год в Кыргызстане 20% от ВВП в год в Казахстане **Выгоды от повышения цены на хлопок в результате переговоров о сокращении субсидий:** 6% от ВВП в год в Таджикистане 3% от ВВП в год в Туркменистане 3% от ВВП в год в Узбекистане

Примечание: Затраты и выгоды являются оценочными; они не обязательно суммируются. Объяснения и оговорки см. в тексте.

Если некоторые страны не желают налаживать сотрудничество, тогда более ограниченные выгоды могли бы быть получены от двухсторонних, трехсторонних и четырехсторонних договоренностей между прилегающими странами

что часто называют «отсутствием политической воли.» На деле, однако, это просто отражает преобладание в регионе политических интересов, нацеленных на поддержание статус-кво ограниченного сотрудничества и интеграции. До тех пор пока административные ресурсы правительств слабы, а коррупция и слабое управление повсеместны, будет очень трудно обеспечивать эффективное региональное сотрудничество и интеграцию так, чтобы серьезно понизить препятствия на пути торговли и устранить внутренние барьеры на пути развития предприятий, инвестиций и доступа к финансам. Эти вопросы рассматриваются нами более глубоко в Главе 7. Несмотря на политические ограничения, мы полагаем, что усилия, направленные на развитие более эффективной региональной торговли и сотрудничества, должны и будут предприниматься – потенциальные выгоды просто слишком велики, чтобы их игнорировать.

Наилучшим выходом было бы устранение препятствий на пути торговли по всей Центральной Азии, что привело бы к снижению торговых затрат для всех пяти стран. Если некоторые страны не желают налаживать сотрудничество, тогда более ограниченные выгоды могли бы быть получены от двухсторонних, трехсторонних и четырехсторонних договоренностей между прилегающими странами. Если Туркменистан отказывается сотрудничать, тогда Узбекистан мог бы сотрудничать с Казахстаном с целью получения доступа к портам Каспийского моря, а через Афганистан мог бы получить доступ к Ирану и Пакистану. Если Узбекистан закроет границы, Кыргызстан мог бы направлять свои торговые потоки через Казахстан. Таблица 3.3 показывает, что это на самом деле уже происходит, поскольку почти четверть кыргызского импорта идет из Казахстана и только пять процентов из Узбекистана (и это главным образом бартерные поставки газа в обмен на воду).[62] Эти варианты показывают, что, даже если одна или две страны не проявляют готовности к сотрудничеству, ни одна из них не имеет долгосрочной монополии в отношении транзитной торговли своих соседей. Конкуренция могла бы подстегнуть решение проблем, описанных в этой главе.

Положение в Центральной Азии не является неизменным. В течение первого десятилетия независимости главным приоритетом для всех пяти стран было национальное строительство. Нет ничего удивительного в том, что правительства делали немалый упор на автономии своей политики. В XXI в. ситуация меняется. Одним из элементов является более положительное отношение к членству в ВТО. Другие элементы, как явствует из взгляда Казахстана, приведены во Вставке 3.13. Совместные заявления президентов Туркменистана и Узбекистана в ноябре 2004 г. и президентов Казахстана и Узбекистана в марте 2005 г. о более широком сотрудничестве по приграничным и торговым вопросам также являются предвестниками новых позиций среди руководителей региона, более направ-

Вставка 3.13

Взгляд Казахстана на перспективы регионального сотрудничества

«Среди отрадных сигналов можно назвать образование ШОС, а также вступление России в ОЦАС. Главное ограничение состоит в неспособности правящих режимов поддерживать плодотворный диалог и выходить на компромиссы, связанные с ростом национальных патриотических идей, сосредоточенных на национальной исключительности. Модернизация политических систем, рост национальных экономик и эффективность надрегиональных институтов могут стать гарантией успеха.»

Источник: Страновое исследование по Казахстану для ПРООН.

ленных на развитие сотрудничества. Хотя политические события в Кыргызстане и Узбекистане в начале 2005 г., возможно, усилили акцент на обеспечении национальной безопасности, а не на развитии регионального экономического сотрудничества, потребность в развитии регионального сотрудничества и торговли и инвестиций по-прежнему остается. Более того, многие аспекты этого сотрудничества – управление границами, таможенная администрация, транзитные системы и трансграничные платежи – не только будут способствовать развитию торговли и инвестиций, но и укрепят безопасность в регионе.

Рекомендации

Правительствам стран Центральной Азии необходимо:

- Уделять первоочередное внимание многосторонней либерализации торговли в рамках ВТО. Объединить усилия с соседями и другими развивающимися странами для получения более эффективного доступа к рынкам развитых стран. Требовать прекращения политики и практики, существующих в настоящее время в развитых странах, таких как хлопковые субсидии, препятствующих развитию международной торговли и наносящих ущерб экономикам Центральной Азии.
- Более тесно сотрудничать друг с другом и соседними странами в создании «границ с человеческим лицом» и содействии развитию трансграничного перемещения людей, товаров и транспортных средств за счет:
  - упрощения и гармонизации таможенных и связанных с пересечением границ правил и процедур;
  - совершенствования управления таможенными и полицейскими службами и службами охраны границ;
  - содействия развитию челночной торговли, а не препятствования ей;
  - полного выполнения Конвенции МДП;
  - внедрения упрощенной и эффективно управляемой системы регионального транзита для дорожного транспорта.
- Сотрудничать в деле модернизации региональной воздушно-транспортной инфраструктуры и услуг путем обеспечения взаимного доступа к основным аэропортам друг друга, поощрения международных перевозчиков к обслуживанию региона и создания конкурентоспособных национальных авиакомпаний и инфраструктурных компаний.
- Согласовать и упростить правовой и регуляторный режимы для транспортного сектора, способствовать усилению конкуренции на железнодорожном и воздушном транспорте – в частности, за счет реструктуризации государственных железных дорог и авиакомпаний и разделения регуляторных и коммерческих функций – и содействие развитию мощных региональных операторов дорожного транспорта.
- Улучшить деловой и инвестиционный климат для всех предприятий при особом внимании к малым и средним предприятиям, финансовым институтам и иностранным инвесторам.
- Усовершенствовать управление и укрепление институтов как главных предпосылок для обеспечения долговременных улучшений в сфере торгового режима, транспорта, управления границами, таможенной администрации, транзитных систем, делового климата и финансовых секторов, а также для совершенствования регионального экономического сотрудничества и интеграции.

Региональным организациям в Центральной Азии необходимо:

- Прояснить, какая организация имеет основной мандат на развитие регионального диалога, обмена информацией и сотрудничества в области торговой политики, транспорта, содействие развитию торговли и инвестиций и координацию текущих и будущих мероприятий различных региональных организаций в этих областях (ОЦАС, ОЭС, ЕЭС и ШОС). ЦАРЭС должен предоставлять поддержку главному региональному институту (институтам).
- Поддерживать процесс вступления в ВТО стран Центральной Азии и разработку кон-

Сотрудничество не только будет способствовать развитию торговли и инвестиций, но и укрепит безопасность в регионе

кретных программ в отношении регионального сотрудничества в области транспорта и содействия развитию торговли, продолжение существующих инициатив.

- Разработать и реализовать комплексную программу развития региональной транспортной инфраструктуры, которая будет способствовать:
  - более эффективной координации проектов, связанных с национальной автомобильной и железнодорожной инфраструктурой с упором на улучшение транспортных связей региона с другими частями света – в частности, через проекты ТРАКЕКА, «Азиатская автомагистраль» и «Трансазиатская железная дорога»;
  - модернизации и интеграции региональной воздушно-транспортной инфраструктуры;
  - недопущению новых проектов, связанных с транспортной инфраструктурой и направленных главным образом на избежание транзита через соседние государства;
  - выделению достаточных средств на восстановление и поддержание основных существующих транспортных сетей;
  - согласованию и упрощению правовых и регулятивных систем в транспортном секторе, включая правила и процедуры пересечения границ.
- Разработать и осуществить помощь в реализации упрощенных и эффективно управляемых систем регионального транзита для автомобильного транспорта.
- Разработать региональные подходы к ключевым улучшениям финансового сектора, включая регулирование финансового сектора и надзор за ним, развитие рынков капитала и создание институтов микрофинансирования.
- Организовать региональные форумы для научных, деловых и банковских институтов, НПО и местных комитетов в целях обмена информацией, создания региональных сетей и выражения озабоченности по поводу региональной торговли, транспорта и инвестиций.

Многосторонним организациям и международному сообществу необходимо:

- Поддерживать страны Центральной Азии в их стремлении к многосторонней либерализации торговли в рамках ВТО и их поощрение на более тесное сотрудничество на региональном уровне в развитии торговли и достижении более эффективного доступа к рынкам в других странах.
- Интегрировать техническую и финансовую помощь в области торговой политики, транспортной инфраструктуры и содействия развитию торговли путем, например, привязывания финансирования транспортных проектов к выполнению требований, направленных на содействие развитию транзита.
- Совершенствовать координацию технической и финансовой помощи в области содействия развитию торговли на региональном уровне, предпочтительно путем использования одной из существующих региональных программ или организаций в качестве механизма координации.
- Совершенствовать координацию технической и финансовой помощи в области реформирования финансового сектора на региональном уровне (включая микрофинансирование), предпочтительно путем использования одной из существующих региональных программ или организаций.
- Расширять предоставление технической и финансовой помощи в области повышения качества транспортных услуг в Центральной Азии. Помощь региональным организациям в разработке и реализации комплексной программы развития регионального транспортного сектора.
- Помогать странам Центральной Азии и их соседям в разработке и реализации упрощенной и эффективно управляемой системы регионального транзита для дорожного транспорта.
- Продолжать оказывать помощь в области улучшения делового климата и создания финансовых институтов с особым упором на региональные подходы, создание сетей, сопоставление результатов и обучающие инициативы.
- Поддерживать разработку соответствующих программ региональной подготовки и развития ресурсов и осуществление большего объема аналитических работ, демонстрирующих выгоды более эффективного регионального сотрудничества и способствующих созданию групп поддержки.

Глава 4

Жизненно важные природные ресурсы Центральной Азии: вода, энергоносители и окружающая среда

«Пример энерго- и водоснабжения в Центральной Азии показывает, что не стремление к самообеспеченности, а только интеграция всех стран региона в общее экономическое пространство может решить проблему устойчивого развития как в отдельных странах, так и в регионе в целом.»

Страновое исследование ПРООН по Таджикистану

Центральная Азия щедро наделена природными ресурсами, включающими нефть, газ, уголь, руду и запасы пресной воды, а также районы богатейшего биоразнообразия

История вопроса и современное положение[1]

Центральная Азия щедро наделена природными ресурсами, включающими нефть, газ, уголь, руду и запасы пресной воды, а также районы богатейшего биоразнообразия. Однако ресурсы неравномерно распределены между странами, а их добыча, транспортировка и использование, учитывая отсутствие непосредственного выхода к морю, требуют значительных организационных усилий и регионального сотрудничества. Более того, такие необходимые для жизни человека ресурсы, как вода и плодородная почва, имеют тенденцию к сокращению. Большая часть региона расположена в засушливой и полузасушливой зоне, где естественное испарение значительно превышает объем осадков. Практически все запасы пресной воды обеспечиваются за счет вечных снегов и ледников в горах Кыргызстана и Таджикистана. Реки Амударья и Сырдарья несут эти драгоценные ресурсы в Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, а также в Аральское море (см. Рис. 4.1).[2] Земли, пригодные для сельского хозяйства, и густонаселенные районы сосредоточены в орошаемых паводками долинах крупных рек и в части Северного Казахстана, где берут истоки две крупнейшие реки Сибири – Или и Иртыш. В целом по региону зимы отличаются суровостью, поэтому для жизнедеятельности и отопления людям требуются энергоресурсы.

До XX столетия в большей части Центральной Азии преобладала полукочевая скотоводческая экономика (в степях, полупустынях и в предгорьях), а некоторые (высокогорные и пустынные) районы были непригодны для обитания человека. Условия выживания осложнялись также континентальным климатом, характеризующимся высокими температурами летом и низкими зимой, хрупкими экосистемами и в целом низким

Управление водными ресурсами в Центральной Азии **Рисунок 4.1**

Источник: UNEP et al. 2005.

качеством почвы. Традиционный образ жизни в течение столетий соответствовал природным ограничениям. Кочевые племена в степях не доводили пастбища до истощения и не допускали гибели экосистем, постоянно перемещаясь со своими стадами из одного места в другое. Поселенцы в дельте Амударьи занимались рыболовством и охотой в густых пойменных лесах, называемых тугай. Там, где имелись источники воды – в основном вблизи рек или в отдельных оазисах – существовали участки орошаемого земледелия, оседлые поселения и торговые пути. В редконаселенных горных районах люди обогревали зимой свои жилища дровами и сухим навозом. Повсеместно практиковался сбор дождевой воды для бытовых нужд. Каждая местность или субрегион были в основном самодостаточны, и, как правило, плотность населения была низкой.

Развитие промышленности, торговли и связанных с ними государственных структур в Центральной Азии было замедленным вплоть до начала модернизации со стороны царской России и впоследствии Советского Союза. В этот период была создана инфраструктура добычи и перераспределения природных ресурсов и сырья в масштабах всего региона и образовавшегося социалистического блока. Инфраструктура включала в себя шахты, нефтяные и газовые скважины и трубопроводы, плотины, гидроэлектростанции и тепловые электростанции, каналы и ирригационные системы, линии электропередач, автомобильные и железные дороги и другие средства, связывавшие ранее изолированные районы в объединенную и взаимозависимую экономическую систему. Эта система пересекала естественные, этнические и культурные границы и связывала Центральную Азию с другими регионами Советского Союза. По мере роста городов были построены водоснабжение и канализация. Для защиты населения от эпидемий инфекционных болезней, засухи, наводнения, голода и других рисков, характерных для неиндустриализованных обществ, были разработаны единые стандарты окружающей среды и здравоохранения, а также созданы соответствующие структуры. В результате значительно повысился уровень жизни и выросла численность населения. Модернизация принесла коренные перемены в традиционной экономике, социальной структуре и образе жизни. Человек больше не зависел от местных экосистем.

Однако в советское время пренебрегали естественными ограничениями, соображениями экономических затрат и социальными и экологическими последствиями быстрого развития региона. Так, например, когда советское руководство в 1960-х гг. поняло, что производство хлопка в больших объемах вело к гибели Аральского моря и угрожало жизни населенных пунктов, существовавших за счет рыболовства, было принято простое решение ввозить рыбу с Дальнего Востока для ее последующей обработки на заводах, построенных на побережье Аральского моря, и повернуть сибирские реки в Центральную Азию. Это лишь один из многих примеров, свидетельствующих о том, что отсутствие политических и экономических стимулов в сохранении ресурсов и инновациях подвергало огромному риску обеспечение человеческой безопасности и развития человека. Наиболее яркие примеры – радиоактивное заражение ядерного полигона возле Семипалатинска в Казахстане, освоение целинных и залежных земель для производства зерна в Северо-Восточном Казахстане, добыча урана и полезных ископаемых из твердой породы в Кыргызстане, загрязнение окружающей среды промышленными отходами в Северо-Восточном Казахстане и строительство алюминиевого завода в Турсунзаде в Таджикистане.

В советское время пренебрегали естественными ограничениями, соображениями экономических затрат и социальными и экологическими последствиями быстрого развития региона

С распадом Советского Союза и последовавшим разрывом политических и институциональных связей водная и энергетическая инфраструктура в регионе и странах Центральной Азии стала приходить в упадок. Республики не обладали достаточными собственными ресурсами, чтобы самостоятельно и эффективно эксплуатировать системы или вкладывать деньги в их восстановление. Это привело к ухудшению производства услуг и экологической безопасности, учащению летних засух и зимних паводков и недостатку тепла для обогрева жилищ в зимнее время.

К счастью, руководство новых стран Центральной Азии понимало необходимость сохранения основных трансграничных связей в рамках управления водными и энергетическими ресурсами и сумело избежать враждебности и открытых конфликтов между странами из-за скудных и неравномерно распределенных природных ресурсов региона. Однако на уровне местных сообществ усилились трения из-за прав на пользование землей, водными и энергоресурсами; это касалось как населенных пунктов внутри страны, так и населенных пунктов, оказавшихся разделенными новыми границами. Недостаток воды, энергетических ресурсов и земли означает лишения, легко перерастающие в споры, на которые нередко накладываются этнические противоречия (см. Вставку 4.1). Это создает возможность возникновения конфликтов в районах, где бедное местное население сталкивается с последствиями экономической неразберихи и стремительных социальных изменений. Несомненно, перед Центральной

Вставка 4.1

Влияние недостатка водных, земельных и энергоресурсов на местном уровне

Проведенное недавно Всемирным банком антропологическое исследование 66 населенных пунктов в 5 странах Центральной Азии придало новое понимание тому, как часто и серьезно вопросы доступа к водным, энергетическим ресурсам и земле могут осложнить жизнь местного населения и привести к местным конфликтам. В половине из 66 населенных пунктов имели место трудности и конфликты, порой перераставшие в насильственные столкновения за право пользования ресурсами. В девяти из 33 случаев проблемы носили трансграничный характер.

Типичным примером могут служить Джалалабадская область в Кыргызстане и проблемы, возникшие у жителей одного селения, находившегося вверх по течению, и другого селения, находившегося вниз по течению одной и той же ирригационной системы, не ремонтировавшейся со времени распада Советского Союза и пришедшей практически в полную негодность. Хотя плата за воду в обоих селениях была одинаковой, жители нижнего селения получали меньше воды, чем жители верхнего, при этом положение усугублялось нарушениями графика ирригации. Со временем это привело к все более частым спорам и даже физическим столкновениям. Наиболее крупный случай такого столкновения в конечном итоге был разрешен в судебном порядке, однако конфликты не прекращаются.

Второй случай касался вопроса о землепользовании в Сугдской области Таджикистана на границе с Кыргызстаном. Таджикские крестьяне вложили деньги в землеустройство и посадили фруктовые деревья на спорных пограничных территориях. Спустя пять лет, когда деревья выросли, официальные власти Кыргызстана спилили их на том основании, что земля использовалась незаконно.

Третий случай произошел в Ферганской долине Узбекистана, где разгорелся трансграничный конфликт из-за водных ресурсов с кыргызскими крестьянами. Начиная с 1993 г. жители кыргызской деревни, расположенной вверх по течению находящегося в общем пользовании оросительного канала, стали использовать почти всю воду, что привело к снижению урожаев на территории в нижнем течении.

Источник: Информация, предоставленная Kathleen Kuehnast, Всемирный банк, 2005 г.

Перед Центральной Азией стоят труднейшие задачи человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности в деле мирного, эффективного и устойчивого использования природных ресурсов

Азией стоят труднейшие задачи человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности в деле мирного, эффективного и устойчивого использования природных ресурсов. Помимо адекватного реагирования на национальном уровне в пределах страны, региональное сотрудничество также является необходимым условием для решения этой задачи. В данной главе рассматриваются возможности сотрудничества в сфере использования трех жизненно важных природных ресурсов: воды, энергоносителей и окружающей среды.

Водное хозяйство Центральной Азии

Взаимозависимость региональных водохозяйственных систем

Водные ресурсы Центральной Азии имеют жизненно важное значение для экономики, человека и окружающей среды в регионе. В связи с засушливым климатом вода для ирригации является необходимым фактором сельскохозяйственного производства. В 2003 г. на орошаемое земледелие приходилось 8% ВВП в Казахстане, 39% в Кыргызстане, 23% в Таджикистане, 25% в Туркменистане и 39% в Узбекистане.[3] В Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане от 20 до 40% экспорта составляет хлопок. Жизнь примерно 22 млн. человек прямо или косвенно зависит от орошаемого земледелия.[4]

Правильное ведение водного хозяйства – одна из основных предпосылок сохранения окружающей среды в регионе

Вода необходима также для производства электроэнергии: более 90% электричества для бытового потребления в Кыргызстане и Таджикистане вырабатывается гидроэлектростанциями. В крупных городах региона миллионы людей зависят от водоснабжения, причем вода поступает по трубам издалека и нередко для ее подачи для бытовых, промышленных и коммерческих нужд требуется использование насосов. В Центральной Азии также необходимо уделить особое внимание водному сектору для достижения цели 10 в области водоснабжения и санитарии по критериям ЦРТ 7.

Правильное ведение водного хозяйства – одна из основных предпосылок сохранения окружающей среды в регионе. Экологические проблемы в настоящее время связаны с увеличением засоленности и низким уровнем грунтовых вод в связи с порочной практикой ирригации и дренажа. Исчезающее Аральское море и страшные следы человеческой деятельности, обнажившиеся в связи с этим, – пример вопиющего разрушения экологической системы в результате неправильного ведения водного хозяйства.

Хотя вопросы совместного трансграничного пользования водными, энергетическими и экологическими ресурсами присутствуют во многих частях света, они приобретают особую

остроту в Центральной Азии не только в связи с географией, но и в связи с относительно недавним созданием национальных границ и отсутствием прецедентов международных переговоров по совместному пользованию ресурсами. Без сомнений, региональная инфраструктура водо- и энергоснабжения, унаследованная с советских времен, которая не принимала во внимание границы советских республик, образует современные системы регионального управления ресурсами. Для сохранения межнациональных границ это по сути своей предполагает сохранение и развитие регионального сотрудничества.

Трансграничная водная инфраструктура как региональное общественное благо

В наследство от Советского Союза осталась большая региональная водная инфраструктура. Особо следует отметить большое количество плотин и каналов, многие из которых были построены в ходе осуществления советской программы расширения зоны орошаемого земледелия и создания региональных электростанций. Большинство крупных плотин и каналов расположены на трансграничных реках, а это означает, что выгоды от их эксплуатации должны доставаться не только населению в непосредственной близости от плотины, но и населению ниже по течению, и интересы последних не следует исключать. Именно это делает плотины типичным региональным общественным благом.[5] Для оптимального пользования региональными общественными благами требуются сотрудничество в управлении региональной инфраструктурой и покрытии расходов на ее эксплуатацию и текущий ремонт, а также инвестиции.

При советской власти управление региональной водной инфраструктурой осуществлялось централизованно и эти расходы практически в полном объеме покрывались всесоюзными организациями. Когда республики обрели независимость, управление и техническая эксплуатация плотин и каналов перешли в сферу ответственности самих республик и оказались сильно затрудненными по причине слабого сотрудничества и недостаточного финансирования, которое объяснялось строгими налоговыми ограничениями и отсутствием регионального сотрудничества. В краткосрочной и средней перспективе эта инфраструктура довольно неплохо функционирует, несмотря на систематическую нехватку инвестиций. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе отсутствие ремонтных работ и недостаток контроля технического состояния будет подрывать эффективность и безопасность работы плотин и каналов и увеличивать риск аварий. Разрушение плотины может привести к широкомасштабному затоплению с катастрофическими последствиями для людей, животных и инфраструктуры стран и регионов, находящихся ниже по течению. Об этом свидетельствует, например, угроза, представляемая озером Сарез в Таджикистане (см. Вставку 4.2).

Принцип предоставления региональных общественных благ применим ко многим аспектам региональной водной инфраструктуры, вклю-

Для оптимального пользования региональными общественными благами требуются сотрудничество в управлении региональной инфраструктурой и покрытии расходов на ее эксплуатацию и текущий ремонт, а также инвестиции

Вставка 4.2

Предотвращение региональных катастроф на аварийных плотинах – на примере озера Сарез

В Центральной Азии есть несколько естественных завальных озер. Самое крупное из них – озеро Сарез в Таджикистане, запасы воды которого исчисляются в 16 млрд. куб. м. Оно образовалось в горах Памира в Таджикистане в результате землетрясения в 1911 г. на высоте 3 200 м над уровнем моря. Образовавшаяся естественная дамба высотой 600 м и шириной 5 км практически заблокировала реку Мургаб. За последние годы геологические процессы значительно усложнили ситуацию в районе озера Сарез: резко увеличилось просачивание воды сквозь дамбу, а каньон подвергается эрозии со скоростью 30 – 40 м в год. Существует опасность частичного обрушения правого берега, что способно вызвать гигантскую волну, которая может перелиться через естественную дамбу, а возможно, даже и смыть ее. Жертвами возникшего в результате наводнения могут стать до 5 млн. людей, живущих по берегам рек Бартанг, Пяндж и Амударья на пути, пересекающем Афганистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Для снижения риска потенциальной естественной опасности правительство Таджикистана совместно с международными донорами приступило к осуществлению международной программы по созданию систем раннего оповещения, а также совместной международной программы и организационной основы для решения проблем озера Сарез в целом. К 2005 г. начали функционировать система мониторинга и раннего оповещения. В июле 2005 г. оборудование слежения зафиксировало необычное повышение уровня озера, на которое немедленно отреагировала группа по чрезвычайным ситуациям. Как выяснилось, ситуация не требовала тревожного предупреждения населения, проживающего за плотиной ниже по течению, но она оказалась хорошей проверкой работоспособности системы.

Источник: SPECA (Special Programme for the Economies of Central Asia) 2004b, World Bank 2000a и Eurasianet.org 2005.

Вода и гидроэнергетика в Центральной Азии неразрывно связаны

чая основные каналы, которые необходимо эксплуатировать в интересах более чем одной страны (например, Каракумский канал, который снабжает водой как Туркменистан, так и Узбекистан). Даже для эксплуатации насосных станций требуется, по меньшей мере, двустороннее соглашение и сотрудничество, как, например, в случае с туркмено-узбекским спором по вопросу о восстановлении гигантских насосов Карши (см. Вставку 4.3).

Но самым ярким примером необходимости сотрудничества является «комплекс вода-энергия» – межотраслевая и региональная система взаимодействия, напряженность и компромиссы, связанные с совместным использованием воды и энергоресурсов двух крупнейших рек региона – Сырдарьи и Амударьи.

Водно-энергетический комплекс[6]

Вода и гидроэнергетика в Центральной Азии неразрывно связаны, в особенности в бассейне реки Сырдарья (см. Рисунок 4.2). Крупное Токтогульское водохранилище, построенное в середине 1970-х гг. в Кыргызстане на реке Нарын (крупнейший приток Сырдарьи), представляет собой многолетнее водохранилище, первоначально созданное для обеспечения равномерного потока воды в засушливые и влажные годы для ирригации посевов хлопка, кормовых злаков, пшеницы, риса, фруктов и овощей в Узбекистане и в южных регионах Казахстана.

После получения независимости региональное сотрудничество по такой схеме оказалось весьма затруднительным

Режим эксплуатации предусматривал выпуск из водохранилища 75% ежегодного водопотока в летние месяцы (апрель – сентябрь) и ограничения потока до 25% в зимний сезон (октябрь – март). Избыток вырабатываемой летом электроэнергии поступает в центральноазиатскую энергосистему, которой пользуются регионы южного Казахстана и Узбекистана. Поскольку в Кыргызском регионе отсутствуют сколько-нибудь значительные залежи ископаемого топлива, для обеспечения потребности Кыргызстана в электроэнергии и теплоснабжении в зимнее время оно привозилось из казахских и узбекских регионов.

После получения независимости региональное сотрудничество по такой схеме оказалось весьма затруднительным. Торговля энергоресурсами была переведена на коммерческую основу, цены на ископаемое топливо быстро достигли мирового уровня, а оплата все чаще взималась в твердой валюте. Потребители быстро переключились с дорогостоящей тепловой энергии на электрическую, тем самым увеличивая потребность в электроэнергии в зимнее время. Кыргызстан не мог позволить себе импортировать топливо и стал увеличивать зимний расход воды из Токтогульского водохранилища для обеспечения своих энергетических нужд; он также сократил спуск воды в летнее время, для того чтобы сэкономить запасы на следующую зиму. В результате крестьяне в Узбекистане и на юге Казахстана стали испытывать недостаток

Вставка 4.3

Межправительственные разногласия по вопросу о насосном каскаде Карши подвергают риску миллионы людей

Насосный каскад Карши, совместно используемый Туркменистаном и Узбекистаном, состоит из семи насосных станций, шесть из которых расположены на территории Туркменистана. Насосы поднимают воду из Амударьи для орошения около 400 тыс. гектаров земли в Каршинской степи в провинции Кашкадарья в Южном Узбекистане и для снабжения питьевой водой нескольких крупнейших узбекских городов. Население района, жизнь которых целиком зависит от этой воды, составляет около 2 млн. человек.

Каскад был построен в начале 1970-х гг., и оборудование почти исчерпало рабочий ресурс, поэтому требуются значительные инвестиции в ремонт и реконструкцию. Двустороннее соглашение, заключенное в 1996 г., конкретизирует условия эксплуатации оросительных и дренажных объектов, пересекающих территории обеих стран, и определяет механизмы разрешения конфликтов. В соответствии с этим соглашением, Узбекистан эксплуатирует каскад и взамен ежегодно получает около 12 млн. долл. за аренду узкой полоски земли, на которой построен каскад (сумма включает также арендную плату за земли Аму-Бухарского и Тумаюнского водохранилищ); а также за бесплатный отбор около 10% подаваемой воды для ирригации 25 тыс. гектаров орошаемых земель на территории Туркменистана. К сожалению, соглашение не решает вопросы по инвестициям, необходимым для восстановления Каршинского каскада. Планы доноров по финансированию крупного восстановительного проекта были отложены из-за неспособности властей Туркменистана и Узбекистана договориться о разрешении давних споров по управлению насосной станцией. Между тем возможность аварии связана с большим риском безопасности людей.

17 ноября 2004 г. президенты Каримов и Ниязов подписали в Бухаре декларацию о дружбе и заключили новые межправительственные соглашения о совместном использовании водных ресурсов и пересечении границы. Это обнадеживающий признак возможности нормализовать отношения между двумя странами и сдвинуть с места решение вопроса о восстановлении Каршинских насосных станций.

Источник: World Bank 2004d and 2004i и Страновое исследование ПРООН по Туркменистану.

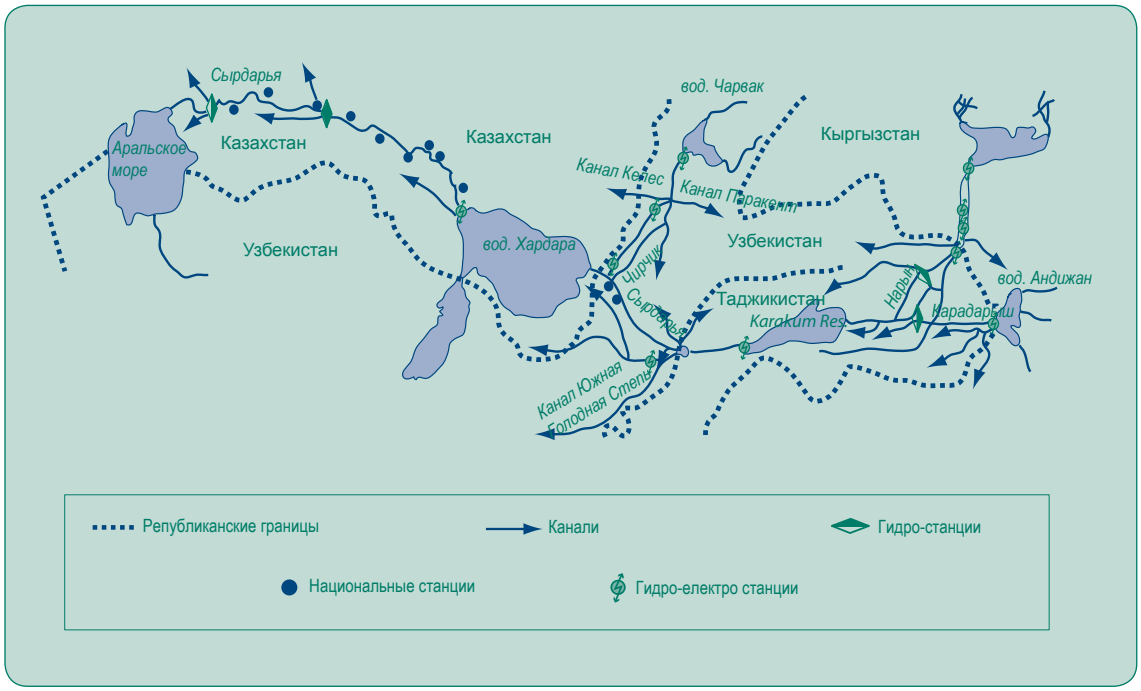
воды для ирригации. Поскольку зимой замерзшие водные пути и каналы не способны пропустить такой объем воды, часть ее сбрасывалась в Арнасайскую впадину (пустынный район). В период с 1990 по 2000 гг. летние сбросы воды сократились до 45%, а зимние увеличились до 55% годового спуска.

Для решения проблемы в 1992 г. государства Центральной Азии заключили соглашение, оставляющее в силе систему, действовавшую в советское время. Однако это не смогло остановить рост выработки электроэнергии Токтогульским узлом. К 1998 г. уровень воды в Токтогульском водохранилище достиг рекордно низкого показателя. Вследствие этого государства Центральной Азии заключили новое Долгосрочное рамочное соглашение, в котором признавалось, что годовое и многолетнее хранение воды для ирригации имеет стоимость, которая подлежит компенсации либо по бартеру – в обмен на электроэнергию и топливо, либо деньгами. Однако осуществление ежегодных соглашений, заключаемых в соответствии с новым рамочным соглашением, оказалось неудовлетворительным: в 2002 г. уровень воды в водохранилище вновь упал до недопустимо низкого показателя.

В отличие от конкретных положений Рамочного соглашения, ежегодные соглашения не устанавливали конкретной компенсации за услуги по хранению воды. В них предусматривался лишь обмен избыточного количества электроэнергии из Кыргызстана на соответствующее количество топлива, поставляемое зимой из Казахстана и Узбекистана. Но после поставки оговоренного количества воды летом поставляемое топливо не соответствовало условию договора по количеству и качеству, что заставило Кыргызстан резко увеличить спуск воды зимой. Во влажные годы находящимся ниже по течению государствам не требовалось такого количества воды летом. Это подрывало экспорт электроэнергии и компенсирующий экспорт топлива в Кыргызстан, чем ставилось под угрозу снабжение республики теплом и электроэнергией в зимнее время. Еще один удар по региональному сотрудничеству был нанесен в 2003 и 2004 гг., когда республики не смогли заключить ежегодные соглашения. Ситуация возникла отчасти из-за необычно обильных осадков, которые уменьшили зависимость соседних государств от поставок воды из Токтогульского водохранилища, а отчасти явилась результатом изменившихся интересов и подходов водопользователей.

Хотя ситуация в водно-энергетическом комплексе в бассейне Амударьи в целом очень похожа, на данный момент она не столь остра (см. Вставку 4.4). Однако если в будущем Таджикистан построит крупные плотины на Амударье, развитие ситуации может пойти по очень сходному сценарию с бассейном Сырдарьи.

Основные водохранилища и гидроэлектростанции бассейна реки Сырдарья **Рисунок 4.2**



Источник: основано на карте приведенной в World Bank 2004h.

Вставка 4.4

Взаимосвязь водо- и энергоснабжения в бассейне Амударьи

Реки Амударья и Сырдарья во многом похожи: обе пересекают границы, и в обоих случаях выше по течению вода используется для производства электроэнергии, а ниже по течению – для ирригации. Однако ситуация различается по степени регулируемости. Почти 70% ежегодного водотока реки Сырдарья можно сохранять, против 30% в случае Амударьи. Отсутствие мощностей для хранения потока Амударьи снижает остроту конфликта между регионами в верхнем и нижнем течениях по вопросу использования воды – для гидроэнергетики или ирригации. В советское время республики, совместно использовавшие Амударью, осуществляли обмен водными и энергетическими ресурсами под руководством Москвы. Таджикистан получал газ из Туркменистана и Узбекистана в обмен на электроэнергию, вырабатываемую для питания ирригационных насосов в летнее время. Таджикистан также получал электроэнергию из Узбекистана в зимнее время. После распада Советского Союза на смену такой системе пришла двусторонняя торговля. Так, например, Таджикистан, который не может удовлетворить собственные энергетические нужды, продолжает импортировать электроэнергию и газ из Узбекистана. Двусторонняя торговля также сталкивается с определенными проблемами. Узбекистан неоднократно приостанавливал поставки газа Таджикистану, когда последний не мог за него расплатиться, но поставки узбекского газа также осуществляются с перебоями в связи с низким давлением в трубопроводе.

Существуют и другие реальные или потенциальные источники конфликтов в связи с водами Амударьи. Во-первых, планы Таджикистана по увеличению производства электроэнергии, для чего предполагается завершить строительство нескольких плотин, начатых еще в советское время, могут стать поводом для беспокойства в Туркменистане и Узбекистане. Во-вторых, с самого момента обретения независимости между Туркменистаном и Узбекистаном происходили трения по вопросу о совместном использовании вод в нижнем течении, поскольку Туркменистан осуществляет отбор воды в огромный Каракумский канал. В будущем восстановление орошаемого земледелия в Северном Афганистане может привести к увеличению потребления воды афганскими крестьянами и тем самым уменьшить объем воды, поступающий в Амударью из притоков на территории Афганистана.

Источник: World Bank 2004b и 2004d and International Crisis Group 2002a.

Чтобы осознать всю сложность ситуации в Центральной Азии и потенциальные препятствия на пути регионального сотрудничества в области водопользования и энергетики, необходимо понять отдельные национальные интересы

Чтобы осознать всю сложность ситуации в Центральной Азии и потенциальные препятствия на пути регионального сотрудничества в области водопользования и энергетики, необходимо понять отдельные национальные интересы. Интересы каждой страны формируются прежде всего следующими факторами:[7] ее географическим положением, относительным политическим весом в регионе, возможностью осуществления односторонних инициатив и наличием природных ресурсов. Ниже приводятся примеры, иллюстрирующие проявление этих факторов в трех основных странах бассейна реки Сырдарья.[8]

Кыргызстан: В связи с географическим расположением в верхнем течении реки, республика может контролировать режим и поступление воды вниз по течению. В отсутствие соглашения с водопользователями ниже по течению Кыргызстан предпочитает эксплуатировать Токтогульское водохранилище в «энергетическом режиме» с целью максимальной выработки электроэнергии зимой. Степень, в которой такой режим приемлем для водопользователей, расположенных ниже по течению, определяет их готовность осуществлять дополнительную оплату путем заключения ежегодных бартерных соглашений для обеспечения повышенного отпуска воды в летнее время. С точки зрения Кыргызстана, одна из проблем с бартерными соглашениями в том, что дополнительная оплата, помимо того что поступает нерегулярно, крайне невелика.[9] Кыргызстан сформулировал требования к Казахстану и Узбекистану повысить плату в парламентском законе 2001 г., в котором заявил, что водные ресурсы, создаваемые на кыргызской территории, являются собственностью страны. Поэтому соседи должны платить за их использование. В ответ на возражения со стороны Казахстана и Узбекистана Кыргызстан смягчил свою позицию, в соответствии с которой пользователи ниже по течению должны бы ли разделять эксплуатационные расходы, вместо того чтобы платить собственно за воду.[10]

Узбекистан: Несмотря на высокий спрос на воду для ирригации, возможности Узбекистана непосредственно влиять на режим и объем поступления воды через границу ограничены, поскольку Узбекистан находится в среднем течении. В краткосрочной перспективе наилучший вариант для страны – сотрудничество в вопросах по водопользованию и энергетике. В прошлом Узбекистан осуществлял эту стратегию через участие в ежегодных бартерных соглашениях, хотя в последние годы в одностороннем порядке решительно отказался от них. Узбекистан не согласен с концепцией Кыргызстана о том, что вода является товаром, за который нужно платить, при этом ссылается на соответствующие международные соглашения по водопользованию.[11] Более того, Узбекистан стремится добиться самообеспеченности в водных ресурсах, сооружая новые регулирующие плотины на своей территории. Через несколько

лет плотины смогут обеспечить дополнительный объем воды до 2,5 млрд. куб. м, что может заменить соответствующий дополнительный спуск из Токтогульского водохранилища зимой и летом при нормальном водостоке.[12] Водохранилища облегчают проблемы Узбекистана в засушливые годы, хотя это и связано со значительными издержками, однако они недостаточно велики для достижения самообеспеченности водой для орошения.[13]

Казахстан: Расположенный в нижнем течении, Казахстан зависит не только от Кыргызстана, но и от уровня забора воды Узбекистаном. Потенциально это чревато конфликтом с обеими странами. Однако на практике Узбекистан, как правило, уважает требование Казахстана об отпуске воды летом, записанное в ежегодных бартерных соглашениях. В 1990-х гг., когда выявились недостатки соглашений, Казахстан рассматривал ряд альтернативных вариантов поставки дешевой зимней электроэнергии Кыргызстану, которые могли ликвидировать дефицит электроэнергии в самом Казахстане в зимнее время. Однако от этих планов фактически отказались, когда технико-экономическое обоснование показало, что электроэнергия, вырабатываемая в Токтогуле, значительно дешевле, чем где-либо в Казахстане. Казахстан также рассматривал односторонний вариант строительства дополнительного регулирующего Коксарайского водохранилища объемом 3 млрд. куб. м недалеко от Шымкента. Но власти Казахстана, по-видимому, согласились с идеей компенсировать странам, находящимся выше по течению, расходы по хранению воды или, возможно, платить за саму воду, о чем свидетельствует соглашение, уже подписанное с Кыргызской Республикой по более мелким трансграничным рекам Чуй и Талас.[14] Казахстан настаивает на том, что, если он собирается оплачивать стоимость эксплуатации и развития гидроэнергетических объектов Кыргызстана, они должны находиться под совместным управлением.[15] Со своей стороны, Кыргызстан отверг это предложение, заявив, что не желает отказываться от суверенного контроля над Токтогульским водохранилищем, которое является одним из немногих факторов, придающих стране политический вес в регионе.

Неспособность договориться о совместном разрешении ситуации в бассейне Сырдарьи ставит вопрос об альтернативных инвестициях в инфраструктуру, например, в строительство плотин, гидро- и тепловых электростанций. При оптимальном планировании и управлении такими инвестициями в свете региональных перспектив, они могут способствовать урегулированию проблем водопользования в регионе, повышению благосостояния региона в целом и снижению напряженности в приграничных областях. Например, если можно было бы альтернативным способом увеличить производство электроэнергии в Кыргызстане зимой, это снизило бы необходимость хранить летний приток воды в Токтогульском водохранилище, отчего выиграли бы страны, расположенные ниже по течению. Если можно было бы экспортировать избыточную электроэнергию Кыргызстана за пределы региона в период пониженного внутреннего спроса на нее, можно было бы увеличить доходы, необходимые для оплаты импорта топлива в зимнее время.

Правительство Кыргызстана в настоящее время рассматривает проект строительства двух новых плотин и гидроэлектростанций Нарынского каскада – Камбарата I и II общей мощностью 2,-250 мегаватт.[16] Поскольку Камбарата I будет расположена выше по течению, чем Токтогульское водохранилище, спуск воды поможет выполнить годовую норму производства электроэнергии зимой, избежав таким образом спуска воды из Токтогульского водохранилища. Проект может быть завершен к 2020 г., но высокая стоимость строительства – 2,3 млрд. долл. США, что в 1,2 раза превышает ВВП Кыргызстана в 2003 г., а следовательно, и высокая экономическая стоимость электроэнергии (0,0717 долл. за кВт/ч), по-видимому, сделают этот проект финансово недоступным для правительства Кыргызстана, если только оно не найдет международных партнеров.[17] Если найти надежные экспортные рынки, инвестиции были бы более оправданными. Ниже этот вариант рассматривается более детально.

Другой вариант увеличения производства электроэнергии в Кыргызстане зимой и сокращения потребности спуска воды из Токтогульского водохранилища в этот период связан с завершением строительства тепловой электростанции Бишкек-II мощностью 400 мегаватт. Общая стоимость проекта – 200 млн. долл. США, что соответствует цене 0,0255 долл. за кВт/ч, поэтому проект имеет больше шансов привлечь внешнее финансирование.[18] Однако проект только усилит зависимость Кыргызстана от узбекского природного газа. А поскольку правительство Кыргызстана проводит политику самообеспечения энергоресурсами – что можно объяснить событиями недавнего прошлого, когда Узбекистан прекращал поставки газа в страну (например, в августе 2005 г.), – оно может и задержать эту инвестицию.

Учитывая различные взгляды стран на схемы совместного пользования водными и энергетическими ресурсами и возможности инвестиций, каковы выгоды от регионального сотрудничества? Не говоря уже о политических выгодах, например, укрепление региональной стабильности и

Страны рассматривают возможности сотрудничества сквозь призму политики самообеспеченности энергией и водными ресурсами

возможное положительное влияние на решение других вопросов, сотрудничество может дать реальные экономические выгоды, особенно если будет усовершенствован механизм заключения ежегодных бартерных соглашений. Эксперты Всемирного банка подсчитали, что дополнительный выигрыш Узбекистана при переводе работы Токтогульского водохранилища с энергетического режима на ирригационный составил бы 35,8 млн. долл. США в год. Дополнительный ежегодный выигрыш Казахстана составил бы 31,5 млн. долл. США, что в сумме с Узбекистаном составит 67,3 млн. долл. США в год.[19] Поскольку ежегодные дополнительные издержки Кыргызстана составляют лишь 35 млн. долл. США, общая выгода для всех стран бассейна от сотрудничества составит 32,2 млн. долл. США в год. Выигрыш от сотрудничества может быть фактически поделен между тремя странами, при условии что страны ниже по течению компенсируют Республике Кыргызстан от 35 до 67,3 млн. долл. США в год за услуги по хранению воды.

Если экономические выгоды от сотрудничества столь велики, почему же республикам Центральной Азии так тяжело дается сотрудничество? Этот вопрос частично был рассмотрен при анализе национальной политики и интересов. Более глубокая причина, однако, состоит в том, что страны рассматривают возможности сотрудничества сквозь призму политики самообеспеченности энергией и водными ресурсами. Страны выше по течению стремятся к энергетической независимости, а страны ниже по течению – к независимости в плане ирригации. Хотя различие целей политических руководителей новых независимых государств, озабоченных вопросами национальной безопасности и сохранения вновь обретенного национального суверенитета, можно понять, очень важно отдавать отчет в том, что политика отказа от сотрудничества, связанная с минимальной зависимостью от других стран, дорого обходится всем вовлеченным странам. Для эффективного трансграничного управления водными ресурсами необходимо более интенсивное региональное сотрудничество и готовность стран, расположенных ниже по течению, компенсировать соседям, расположенным выше по течению, расходы за оказываемые водные услуги. До тех пор пока политическая повестка дня будет ориентирована на самообеспеченность, выгоды от сотрудничества реализовать не удастся.

Общие водные ресурсы связывают государства Центральной Азии не только друг с другом, но и соседними государствами: истоки многих рек находятся в Афганистане, Китае и России

Водно-энергетические связи с соседними странами

Общие водные ресурсы связывают государства Центральной Азии не только друг с другом, но и соседними государствами: истоки многих рек находятся в Афганистане, Китае и России. Афганистан[20] имеет общую границу с Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном и делит с ними несколько рек, в частности Амударью. В последние годы среди стран, расположенных ниже по течению, возникли опасения, что восстановление сельскохозяйственного производства в Афганистане приведет к увеличению забора воды из реки Пяндж – крупнейшего притока Амударьи. Общая площадь орошаемых земель в этой части страны превышает 1,5 млн. гектаров. В прошлом около 500 тыс. гектаров земли были орошаемыми, однако значительная часть этих земель была заброшена в связи с продолжительными гражданскими войнами.

Около 8% (11,6 млрд. куб. м) потока Амударьи идет с территории Афганистана, и Афганистан имеет право забирать до 9 млрд. куб. м из реки Пяндж в соответствии с соглашением, подписанным с Советским Союзом в 1946 г. В настоящее время Афганистан забирает всего лишь около 2 млрд. куб. м для ирригационных систем в афганской части бассейна Амударьи. Однако при дальнейшем развитии страны можно представить, что она будет забирать до 10 млрд. куб. м воды. Увеличение забора воды в Афганистане будет иметь отрицательные последствия для Туркменистана и Узбекистана – самых больших потребителей амударьинской воды для целей ирригации. Для смягчения негативных последствий и предотвращения потенциальных региональных конфликтов важно, чтобы в Афганистане наиболее широко применялись эффективные технологии водопользования. Необходимо обеспечить участие Афганистана во встречах и форумах по вопросам о бассейне Амударьи, а также улучшить обмен информацией и данными по водотокам, берущим начало в этой стране.

Реки Иртыш и Или берут свои истоки в Китае и текут на территорию Казахстана. В начале 1999 г. Китай объявил о планах строительства 300-километрового канала с целью отбора части воды из реки Иртыш в Таримский бассейн провинции Синьцзян. К 2020 г., когда канал будет полностью введен в действие, он сможет забирать до 1 млрд. куб. м воды в год, в то время как общий объем водотока составляет в среднем 9 млрд. куб. м ежегодно. Аналогичным образом Китай собирается забирать воду из реки Или в реку Тарим при помощи тоннеля через Тянь-Шаньский хребет. Спуск Или уменьшается в связи с расточительным использованием, значительными потерями воды и увеличением использования ее ресурсов в Китае. Запасы чистой воды сокращаются из-за масштабного загрязнения муниципальными сливами, отходами сельского хозяйства и сточными водами.

Планы Китая по изменению русел рек обусловлены потребностью развития Синьцзян-Уйгурского автономного района. Однако некоторые важные индустриальные районы Казахстана также используют воды Иртыша и Или, так что забор воды в Китае будет иметь негативные последствия для экономического роста и уровня жизни в Казахстане. Китайские проекты могут повлечь за собой и более серьезные экологические последствия. Среди них – увеличение засоленности и потеря воды в реках, озерах Балхаш и Зайсан, а также ухудшение микроклимата, сходное с проблемами Аральского моря. Эти вопросы, безусловно, должны решаться с осторожностью, чтобы избежать экономических, социальных, экологических и политических проблем в будущем.

Около 80% водных ресурсов Западного Казахстана обеспечивается реками, истоки которых находятся в России. По межправительственному соглашению 1992 г., водные ресурсы используются совместно пограничными странами, и Казахстан регулярно оплачивает России издержки, связанные с ведением водного хозяйства в регионе. Казахско-российская комиссия по совместному использованию и защите трансграничных вод провела ряд встреч и значительно продвинулась в вопросах совместной деятельности, включая контроль за общими водными ресурсами, проверку загрязняющих предприятий, забор проб воды и предотвращение наводнений в результате неправильного управления водохранилищем.[21] Этот пример успешного трансграничного сотрудничества может быть повторен и в других местах.

Региональные подходы к решению национальных вопросов водного хозяйства

Важно, чтобы страны Центральной Азии и их соседи добились успеха в улучшении регионального сотрудничества в распределении водных ресурсов и инвестициях в инфраструктуру. Не менее важны внутренние реформы с целью добиться более эффективной работы водного хозяйства и энергетики. Существует широко распространенное мнение, что воды в целом не хватает. Хотя дефицит воды и случается, нередко это прямое следствие неэффективного и расточительного использования региональных водных ресурсов, которых могло бы быть вполне достаточно. Проще говоря, дефицит воды – это преимущественно проблема управления и стимулов, а не ресурсов. Например, уровень потребления воды на гектар площади в Центральной Азии – в бассейне Аральского моря – на 30% выше, чем в таких странах, как Египет и Пакистан. Если не будет выработана более сбалансированная структура стимулов, результатом может стать «трагедия общих ресурсов», когда водные ресурсы в Центральной Азии будут по-прежнему использоваться расточительно, сельское хозяйство будет приходить в упадок, а взаимоотношения между республиками будут становиться все более напряженными.

Не менее важны внутренние реформы с целью добиться более эффективной работы водного хозяйства и энергетики

Поскольку многие последствия плохого ведения водного хозяйства касаются и соседних стран, совместные региональные действия всех стран принесут максимальную пользу всем. Это позволит обеспечить взаимный обмен передовым опытом, выработать экологические стандарты и следить за их соблюдением. Особенно следует отметить четыре направления национальной политики: эксплуатация ирригационной инфраструктуры, цены на воду, более широкое использование грунтовых вод и участие общества в контроле над водными ресурсами.

Снижение уровня обслуживания и ремонта инфраструктуры во всех странах Центральной Азии привело к перебоям в снабжении водой. В ходе регионального исследования на местах, проведенного Всемирным банком в 2002 г., сельские жители отмечали, что ирригационные системы не ремонтировались по пять и более лет. Серьезные проблемы с эксплуатацией и ремонтом возникли еще до распада Советского Союза, но с 1991 г. государства Центральной Азии сократили органы, отвечавшие ранее за ирригационную инфраструктуру. Так, например, эксплуатационно-ремонтные расходы в Казахстане сократились в течение 1990-х гг. в 21 раз; в Кыргызстане финансируется лишь 31% необходимых работ по эксплуатации и ремонту. На местном уровне работники ирригационных отделов в районах имеют очень низкую зарплату, маленький бюджет, нет даже необходимого оборудования. Многие квалифицированные специалисты просто уволились.

Осознавая необходимость возмещения издержек, государство предпринимает шаги по введению платы за воду и системы хозрасчета в районных ирригационных отделах. Основание для введения платы за ирригацию в том, что это способствует более эффективному ведению сельского хозяйства, поскольку крестьяне заинтересованы в экономии воды. Однако вполне законна и озабоченность тем, что бедные крестьяне не смогут платить за воду. Необходимо изучить возможность защитить крестьян путем субсидирования эксплуатации ирригационной инфраструктуры и инвестиции.[22]

Осознавая необходимость возмещения издержек, государство предпринимает шаги по введению платы за воду и системы хозрасчета в районных ирригационных отделах

Эти меры в области водного хозяйства, направленные на повышение эффективности управления ирригацией и дренажем, а также более эффективная сельскохозяйственная политика могли бы сэкономить странам Центральной Азии до 1,75 млрд. долл. США в год

Как и во многих странах, где ирригация основана на использовании рек, подземные водные ресурсы в Центральной Азии используются слабо. Из примерно 31 куб. км пригодной для использования подземной воды в бассейне реки Сырдарья в настоящее время используется менее десяти кубических км. Хотя во многих частях региона подземные воды загрязнены и засолены, это не касается Ферганской долины. Здесь подземные воды являются дополнительным источником, который могли бы использовать для смягчения сезонных дефицитов или неритмичной поставки воды через более масштабные системы. Небольшие инвестиции в использование подземных вод, улучшение дренажа могли бы сделать ирригацию более надежной, увеличить доходы местных пользователей, снизить потенциал местных или трансграничных конфликтов и способствовать экономии водных ресурсов в регионе.

Правительство зачастую снимает с себя ответственность за эксплуатацию второстепенных ирригационных систем, нацеливая фермеров на создание собственных ассоциаций пользователей воды. В недавнем докладе о приватизации ирригационных систем[23] говорится о создании в Кыргызстане около 300 ассоциаций, действующих на территории в 40% орошаемых земель. Не все ассоциации работают успешно. Основные причины неудач заключаются в избыточном налоговом бремени, юридических ограничениях на взимание платы за воду, отсутствии даже минимальных инвестиций в обустройство хозяйств и окружающих земель (например, установка ручных водяных колонок, содержание второстепенных каналов и т. д.) и засилии бюрократии. Опыт других стран показывает, что при должной поддержке ассоциации пользователей воды потенциально могут внести большой вклад в улучшение системы управления местной ирригацией.

Экономическое и человеческое развитие в Центральной Азии в сильной степени зависит от энергетического комплекса

Эти и другие меры в области водного хозяйства, направленные на повышение эффективности управления ирригацией и дренажем, а также более эффективная сельскохозяйственная политика могли бы сэкономить странам Центральной Азии до 1,75 млрд. долл. США в год за счет увеличения урожайности (см. Таблица 4.1). Это составляет 3,6% регионального ВВП. Таджикистан мог бы сэкономить более 10% ВВП. Более половины из сэкономленной суммы пришлась бы на Узбекистан.

Решение энергетических вопросов в Центральной Азии

Энергетические ресурсы и взаимозависимости в регионе

Экономическое и человеческое развитие в Центральной Азии в сильной степени зависит от энергетического комплекса. Деятельность в сфере энергетики непосредственно влияет на экономический рост, создание новых рабочих мест и накопление валютных резервов. Выгоды приумножаются, потому что энергетический сектор способствует развитию других видов экономической деятельности, таких как выращивание хлопка на орошаемых землях в Казахстане и Узбекистане, добыча алюминия в Таджикистане – и та, и другая отрасль в решающей степени зависит от электроэнергии. Энергетический сектор вносит непосредственный вклад в увеличение государственных доходов, позволяя проводить в жизнь социальные программы в интересах всего населения. Семьи используют свет и тепло, вырабатываемые гидроэлектростанциями и тепловыми станциями, в особенности зимой. Надежное электроснабжение – необходимое условие для предоставления общественных услуг, например, работы

Таблица 4.1

Оценка общих потерь сельского хозяйства по вине неграмотного управления ирригационными системами (млн. долл. в год)

Страна	Бассейн Сырдарьи	Бассейн Амударьи	Бассейн Аральского моря*
Казахстан	206	0	206 (0,7%)
Кыргызстан	81	0	81 (4,3%)
Таджикистан	58	112	170 (10,6%)
Туркменистан	0	378	378 (6,1%)
Узбекистан	390	529	919 (9,3%)
Всего	735	1019	1754 (3,6%)

** Проценты в скобках соответствуют общим потерям в % от ВВП в 2003 г.*
Примечание: Ежегодные потери сельского хозяйства связаны с недостатком воды, засоленностью почвы, недостаточной борьбой с сорняками, способами культивации, опрессовыванием почвы, выщелачиванием, дренажем и отказом от возделывания земли.
Источники: International Fund for Saving the Aral Sea 2003 and World Bank 2005f.

медучреждений, а также для промышленного развития. В более общем плане повышение жизненного уровня в стране требует постоянного повышения производительности труда, что в конечном счете означает замену физического труда и тягловой силы электроэнергией, получаемой из первичных энергоносителей, таких как вода, нефть и газ (Gillis et al. 1992).

Что касается воды, распределение ископаемых топливных ресурсов в Центральной Азии крайне неравномерно. Кыргызстан и Таджикистан обладают богатым гидроэнергетическим потенциалом, но весьма незначительными запасами ископаемого топлива (см. Таблица 4.2). Напротив, Казахстан имеет значительные ресурсы нефти, газа и угля; Туркменистан – солидные запасы газа и определенные запасы нефти; Узбекистан обладает крупными запасами газа, а также определенными запасами нефти и угля. По существу, Центральная Азия может в недалеком будущем стать крупным мировым поставщиком энергии, в особенности в нефтегазовом секторе.[24]

Вопросы энергетики в Центральной Азии также имеют важное региональное измерение, поскольку республики связаны сетью линий электропередач, а также системой нефте- и газопроводов, построенных во времена Советского Союза. Наследие региональной экономической специализации предполагало взаимозависимость, которая отчасти отражается и в современных направлениях торговли энергией. Энергетические системы были спроектированы с учетом расположения различных источников энергии. В результате возникла следующая конфигурация:[25]

- Нефтеперегонные заводы были расположены в нефтедобывающих странах (Казахстане, Туркменистане и Узбекистане), откуда нефтепродукты транспортировались в Кыргызстан и Таджикистан.
- Региональная сеть газопроводов была рассчитана на доставку газа из Туркменистана и Узбекистана в южные района Казахстана, в Кыргызстан и Таджикистан.
- Потребление угля зависело от наличия его запасов в той или иной местности и возможностей использовать железнодорожную сеть для его транспортировки.
- Единая энергосистема Центральной Азии была задумана как региональная энергосистема, основанная на экспорте гидроэнергии из Кыргызстана и Таджикистана и обеспечивающая взаимообмен энергоносителями между всеми странами. Диспетчерский центр этой системы расположен в Узбекистане.

Эти формы специализации поддерживались крупными инвестициями в региональную инфраструктуру транспортировки и передачи энергии, причем система могла действовать только при наличии высокой степени регионального сотрудничества. Учитывая отсутствие выхода к морю, расширение существующих энергосетей и системы трубопроводов для экспорта энергии в Центральной Азии будет зависеть от сотрудничества с соседними странами в регионе и за его пределами.

В данном разделе рассматриваются вопросы региональной энергетики – вначале по нефти и газу, затем по электричеству. В заключительной части рассматриваются основные ограничители и риски.[26]

Нефть и газ

Разведанные запасы газа в Центральной Азии составляют 6,6 трлн. куб. м: 2,9 трлн. куб. м находятся в Туркменистане, 1,9 трлн. куб. м – в Узбекистане и 1,8 трлн. куб. м – в Казахстане. Это составляет около одной десятой всех раз-

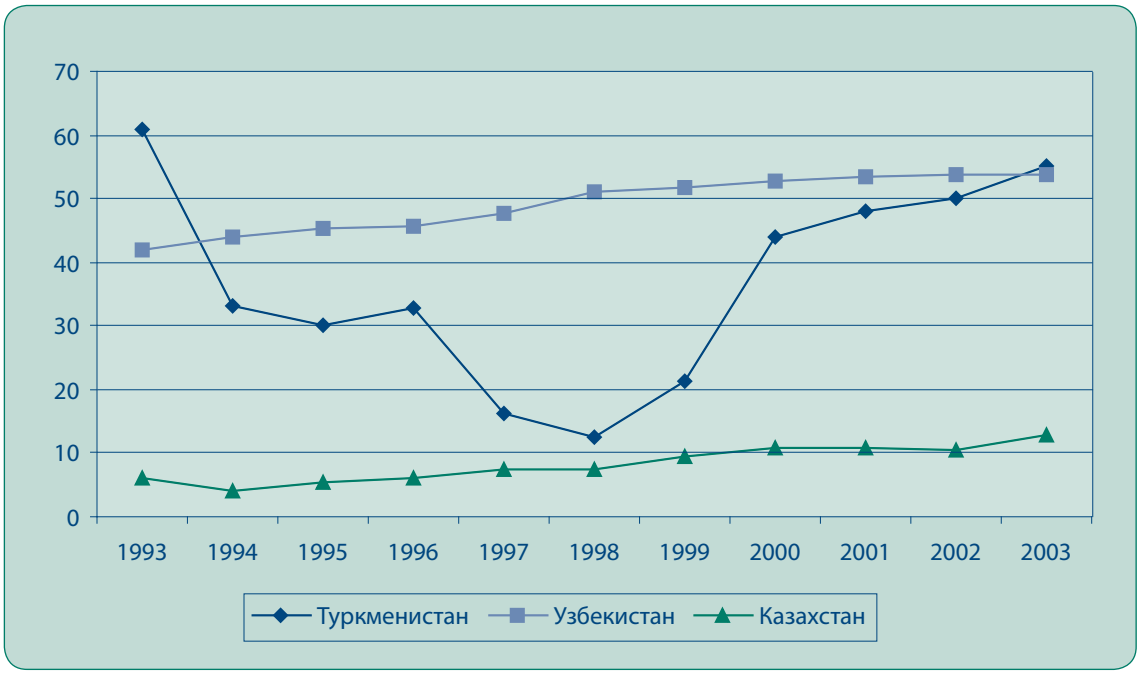
Таблица 4.2

Первичные источники энергии

Запасы ископаемого топлива	Единица	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Всего
Сырая нефть	МТНЭ	1 100	5,5	1,7	75	82	1 264
Природный газ	МТНЭ	1 500	5	5	2 252	1 476	5 238
Уголь	МТНЭ	24 300	580	500	Незначительные	2 851	28 231
Всего	МТНЭ	26 900	591	507	2327	4 409	34 734
В процентах	%	77,4	1,7	1,5	6,7	12,7	100,0
Гидропотенциал	ГВт/год	27 000	163 000	317 000	2 000	15 000	524 000
	МТНЭ/год	2,3	14	27,3	0,2	1,3	45,1
В процентах	%	5,2	31,1	60,5	0,4	2,9	100,0

Примечание: МТНЭ означает миллионы тонн нефтяного эквивалента; гВт/ч – гигаватт/час.
Источник: World Bank 2004b.

Добыча природного газа (млрд. куб. м) **Рисунок 4.3**



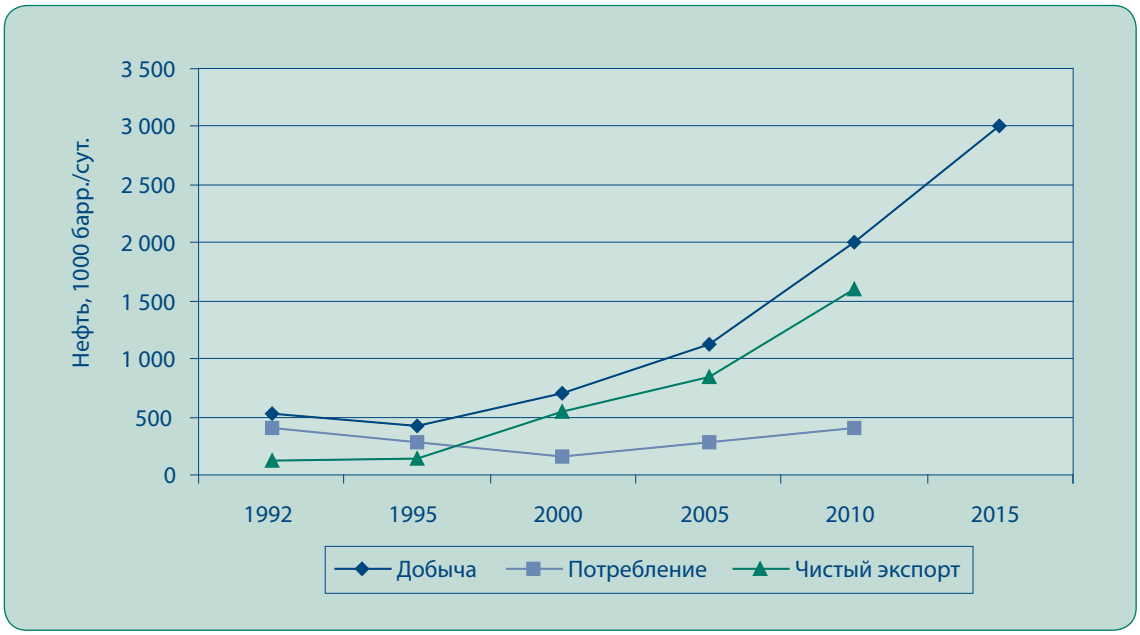
Источник: BP 2004.

веданных запасов газа в СНГ.[27] Наиболее развита газодобыча в Туркменистане и Узбекистане (см. Рисунок 4.3), которые контролируют около 2% мирового рынка. Доля Казахстана составляет около половины процента.[28]

В ближайшие годы рост добычи нефти в Казахстане, по-видимому, будет намного опережать спрос (см. Рисунок 4.4). Если существующие планы будут выполнены, Казахстан к 2010 г. будет поставлять на мировой рынок до 2% нефти (см. Рисунок 4.4) и станет одним из ведущих производителей и экспортеров нефти в мире.[29]

Богатые энергетическими запасами страны Центральной Азии осуществляют или рассма-

Нефть Казахстана: производство, потребление и экспорт, 1992 – 2015 гг. (тыс. барр./сут.) **Рисунок 4.4**



Примечание: Прогнозные данные за 2005 – 2015 гг., барр./сут. означает баррелей в сутки
Источник: Tsalik 2003.

тривают возможность осуществления серьезных дальнейших инвестиций в строительство трубопроводов для удовлетворения высокого спроса на энергоносители в мире и уменьшения исторической зависимости от России в транзите нефти и газа. Экспорт нефти из Казахстана может пойти по нескольким альтернативным маршрутам, включая прокачку через российскую сеть трубопроводов в порт Новороссийск на Черном море; транспортировку танкерами через Каспийское море и через недавно открытый трубопровод из Азербайджана через Грузию в турецкий порт Джейхан на Средиземном море; прокачку через планируемый трубопровод из Атасу в Синьцзян на рынок Западного Китая [30] и заключение контрактов об обмене нефтью с Ираном.[31] Маршруты газоэкспорта в настоящее время идут в северном направлении через Россию на европейский рынок; есть предложение по строительству трубопроводов к Средиземному морю через Иран и Турцию; а также расширению на Восток в Китай и Юго-Восток в Индию и Пакистан. Несмотря на возможные варианты, страны Центральной Азии, богатые ресурсами, но не имеющие выхода к морю, сталкиваются с рядом трудностей при попытках выйти на мировые энергетические рынки, о чем свидетельствует, в частности, опыт Туркменистана (см. Вставку 4.5).

Электроэнергия[32]

Стремление центральноазиатских государств добиться самообеспеченности после достижения независимости привело к значительному сокращению региональной торговли электроэнергией, которая в период между 1990 и 2000 гг. упала примерно на 70%, несмотря на рост потребления за тот же период на 80%. Однако для удовлетворения региональной потребности в электроэнергии в ближайшей и среднесрочной перспективе не обойтись без внутрирегиональной торговли электроэнергией. Имеет смысл также изучить потенциал экспорта электроэнергии из региона в долгосрочной перспективе. На Рисунке 4.5 схематически представлена возможная последовательность политических мер и инвестиций в рынки электроэнергии в регионе в течение последующих 15 лет.

Богатые энергетическими запасами страны Центральной Азии осуществляют или рассматривают возможность осуществления серьезных дальнейших инвестиций в строительство трубопроводов

При условии сокращения потерь электроэнергии и восстановления существующих генерирующих мощностей нынешняя система торговли электроэнергией в регионе может обеспечить внутренние потребности стран Центральной Азии примерно до 2020 г. Часто предлагаемое правительствами этих стран строительство новых электростанций нужно лишь для того, чтобы покрыть зимний дефицит электроэнергии, особенно в Кыргызстане. Дальнейшее улучшение внутрирегиональной торговли потребует модернизации линий электропередач, включая строительство линии Север – Юг в Казахстане (что также облегчило бы экспорт в Россию) и ликвидацию узких мест в южной части центральноазиатской энергосистемы.

Для удовлетворения региональной потребности в электроэнергии в ближайшей и среднесрочной перспективе не обойтись без внутрирегиональной торговли электроэнергией

Рост торговли внутри региона мог бы дать значительные выгоды, позволив странам Центральной Азии удовлетворить внутреннюю по-

Вставка 4.5

Туркменистан: проблемы и варианты экспорта газа

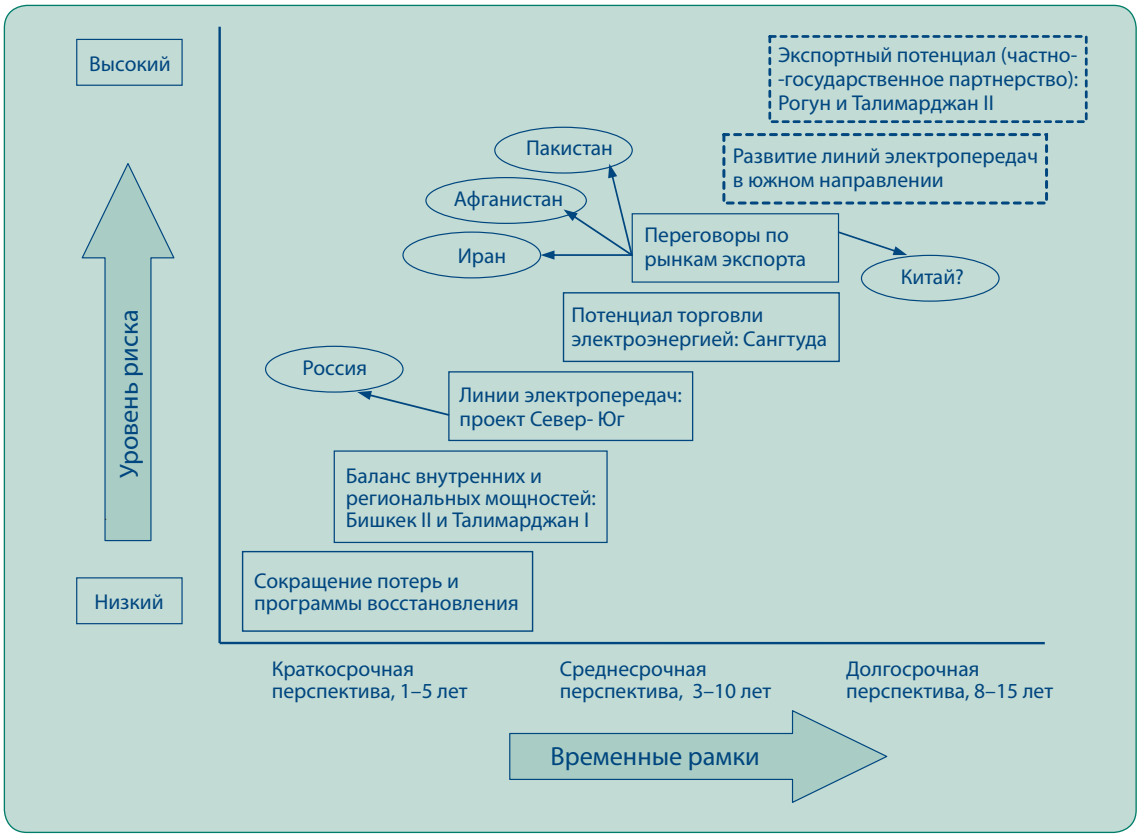
Туркменистан занимает пятое место в мире по запасам природного газа и второе место в Центральной Азии по запасам нефти. Экспорт газа – основной источник валютных поступлений и доходов госбюджета Туркменистана. Однако Россия сохраняет практически монопольный контроль над экспортом туркменского газа, который она закупает по ценам значительно ниже мировых. Периодически возникающие споры с Россией относительно комиссионных и условий транзита приводят к частым перебоям в экспорте.

Стремясь избавиться от российской зависимости, Туркменистан рассматривает возможность использования других экспортных маршрутов, в т. ч. проект строительства трансафганского трубопровода, по которому туркменский газ поступал бы в Южную Азию через Афганистан. Однако, в связи с нестабильностью ситуации в регионе и отсутствием инвесторов, проект так и остался на стадии предварительного изучения, организованного Азиатским банком развития. Проект пока не отвергнут окончательно, но на пути его осуществления стоят два главных препятствия: отсутствие свободных запасов газа в Туркменистане, способных обеспечить работу проекта в течение 30 лет, и безопасность участка трубопровода, проходящего через Афганистан.

Недавно президент Украины Ющенко предложил создать международный консорциум, который бы построил, явился владельцем и эксплуатировал новый мощный газопровод из Туркменистана через Казахстан и Россию в Украину и далее в Западную Европу. При проектной мощности в 60 – 70 млрд. куб. м в год этот трубопровод позволил бы странам Центральной Азии экспортировать газ под международным контролем. Проект предполагает создание альянса производителей, транзитных и потребляющих стран, начиная с Центральной Азии и заканчивая Европой, и основан на долгосрочной стратегии поставок, которая учитывала бы интересы всех участников. Президент Ющенко призвал крупнейшие страны Западной Европы или весь Европейский союз к участию в этом проекте.

Источники: Taslik 2003 и Interfax 2005.

Развитие электроэнергетики и стратегия торговли в Центральной Азии **Рисунок 4.5**



Источник: World Bank 2004b.

Рост торговли внутри региона мог бы дать значительные выгоды, позволив странам Центральной Азии удовлетворить внутреннюю потребность по более дешевой цене, чем если бы они полагались только на использование внутренних ресурсов

требность по более дешевой цене, чем если бы они полагались только на использование внутренних ресурсов. Так, например, Казахстану и Узбекистану было бы выгодно ввозить гидроэнергию от существующих гидроэлектростанций в Кыргызстане и Таджикистане в летнее время, вместо того чтобы производить электроэнергию на собственных тепловых электростанциях. Однако, для того чтобы воспользоваться разницей в предельных издержках производства между странами и сезонной разницей, требуется значительно более высокий уровень прозрачности энергетического комплекса каждой из стран.

Потребуется также заключение соответствующих торговых соглашений. Учитывая трудность достижения многостороннего консенсуса, скорее всего, потребуется заключение серии двусторонних соглашений. Из существующих двусторонних соглашений следует назвать соглашение между Кыргызской Республикой и Таджикистаном по линии Баткен – Канибодом, а также между Кыргызской Республикой и Казахстаном об экспорте электроэнергии из Кыргызстана в Россию. Эти соглашения, в частности, должны отрегулировать правовые и политические вопросы, связанные с доступом третьих стран к системам электропередач и ценами за передачу электроэнергии. Среди предпосылок эффективной торговли, как уже подчеркивалось при рассмотрении вопросов о связи водо- и энергоснабжения, следует назвать эффективную координацию управления энерго- и водными ресурсами, а также необходимость интенсивных консультаций и координации с соседними странами.

Значительный потенциал экспорта электроэнергии из стран Центральной Азии показан выше, а также в Таблице 4.3. Возможные рынки, такие как Пакистан и Иран, имеют дополнительное преимущество: пиковый спрос в этих странах приходится на летнее время, как раз когда в Центральной Азии наблюдается пик избыточной электроэнергии. Доступ на эти рынки будет выгоден особенно Кыргызстану и Таджикистану, поскольку он позволит им создать мощности для экспорта значительных объемов электроэнергии. Узбекистан и отчасти Казахстан могли бы экспортировать теплоэнергию зимой, а также стать транзитными странами и посредниками в торговле электроэнергией.[33]

Выход на экспортные рынки, однако, сталкивается с рядом ограничений. Платежеспособность Афганистана ограничена. Для выхода на рынок Пакистана потребуется строительство

Таблица 4.3

Избытки электроэнергии, доступные для торговли (гВт/ч)

Время, г.	2005	2010	2015	2020	2025
Лето	11 066	18 396	28 142	27 819	19 545
Зима	-1 637	6 942	15 521	15 564	3 633
Годовой объем	9 429	25 338	43 663	43 383	23 178

Примечание: Включает все республики Центральной Азии, кроме Туркменистана.
Источник: World Bank 2004b.

линий электропередач через Афганистан. Основной спрос на электроэнергию в Китае сосредоточен в густонаселенных восточных районах страны, значительно удаленных от Центральной Азии. Выход на российский рынок потребует завершения строительства линии Север – Юг в Казахстане и, по-видимому, будет зависеть от готовности РАО «ЕЭС России» принимать поставки электроэнергии.[34] Поставки в Иран из Кыргызстана и/или Таджикистана, скорее всего, будут конкурировать с поставками из Туркменистана[35] и должны будут осуществляться транзитом через Афганистан, Туркменистан и Узбекистан с заключением соответствующих соглашений.

Строительство новых крупных электростанций в Центральной Азии, по-видимому, будет оправданным лишь в случае выхода на рынки за пределами региона. Это будет зависеть от обеспечения бесперебойности поставок со стороны стран-импортеров, наличия передающей инфраструктуры и политической стабильности. Все эти факторы будут определять доступность финансирования со стороны частного и государственного секторов. Потенциальные инвесторы и импортеры по-разному оценивают риски. Западные инвесторы в настоящее время считают строительство новых электростанций весьма рискованным предприятием. РАО ЕЭС, напротив, считает возможным снизить многие риски и в среднесрочной перспективе сможет построить, по крайней мере, одну крупную гидроэлектростанцию. Проблемы, с которыми сталкивается Таджикистан при попытке увеличения электроэнергетических мощностей в двух крупных инвестиционных проектах (см. Вставку 4.6), могут служить иллюстрацией распространенных опасений по поводу крупных проектов в регионе.

Строительство новых крупных электростанций в Центральной Азии, по-видимому, будет оправданным лишь в случае выхода на рынки за пределами региона

Ограничения и риски в управлении региональным энергетическим рынком

Отмечая потенциальные экономические выгоды от региональной торговли энергоресурсами и, в более широком плане, политические выгоды от регионального сотрудничества, важно также учитывать ограничения и риски в развитии регионального энергетического рынка. В случае Центральной Азии это прежде всего отсутствие выхода к морю и географические трудности транспортировки энергоносителей на внешние рынки. Короче говоря, торговля

Вставка 4.6

Гидроэнергетический потенциал Таджикистана

Стремясь уменьшить энергетическую зависимость от Узбекистана, Таджикистан в настоящее время рассматривает возможности использования своего большого гидроэнергетического потенциала, который в настоящее время используется лишь на 10%. Таджикистан активно работает над завершением строительства двух гидроэлектростанций, начатых еще в советское время. Наименее спорный вариант – гидроэлектростанции Сангтуда I и II на 670 мВт и 220 мВт, требующие дополнительные вложения в размере 560 млн. долл. США. Они могут быть частично введены в строй уже в 2009 г. и вырабатывать электроэнергию с более низкой стоимостью (0,01-97 долл. за кВт/ч). Иран и Россия могут оказать финансовую поддержку этого проекта, Узбекистан также отреагировал положительно. Однако, учитывая ограниченные финансовые возможности Таджикистана и неопределенность перспектив сбыта растущих объемов электроэнергии внутри и за пределами страны, возможность привлечь требуемый объем финансирования проблематична.

Другой проект – Рогун I + II – связан со строительством гидроэлектростанции мощностью 3600 мВт дополнительной стоимостью 2,455 млн. долл. США, который сможет начать вырабатывать электроэнергию в 2014 г. Проект Рогун I + II более проблематичен, чем проект Сангтуда I + II, прежде всего потому, что он даст возможность Таджикистану контролировать поступление воды в Сурхандарьинскую и Кашкадарьинскую области Узбекистана, одновременно расширяя возможности ирригации у себя в стране. Узбекистан настроен решительно против завершения проекта Рогун I + II. Колеблются и международные доноры. В случае осуществления проекта он будет выдавать довольно дешевую электроэнергию (0,0283 долл. за кВт/ч), но в то же время его осуществление приведет к возникновению классических конфликтов между странами, расположенными выше и ниже по течению, по вопросам ирригации и гидроэнергетики, которые мы видели на примере бассейна Сырдарьи.

Источник: Всемирный банк.

Региональное сотрудничество может объединить ресурсы государств, обеспечить устойчивые рынки и создать надежные транзитные пути и политические условия

электроэнергией зависит от наличия единой энергосистемы.[36] Нефть и газ должны транспортироваться по трубопроводам на большие расстояния, через множество границ в отдаленные порты или на континентальные рынки.

Строительство новой транспортной инфраструктуры затруднено отчасти значительными капиталовложениями и длительными сроками, а отчасти необходимостью сотрудничества с транзитными странами, которые не извлекают непосредственной выгоды от конечного продукта, но заинтересованы в получении ренты за транзитные услуги. Периодически отношения между экспортерами и транзитными странами обостряются, и транзит приостанавливается. Проблемы связаны также и с получением монопольной ренты, несанкционированным отбором электроэнергии, газа или нефти транзитными странами.

Варианты финансирования планируемых в Центральной Азии работ по модернизации энергетической инфраструктуры весьма немногочисленны. Большинство государств региона имеют ограниченные финансовые возможности и не могут позволить себе крупные заимствования (это в особенности касается малых и беднейших стран). Частные инвесторы должны учитывать не только коммерческие риски высоких издержек и неопределенных рынков, но и политические риски и риски, связанные с обеспечением безопасности. Все это говорит в пользу необходимости регионального сотрудничества с целью объединения ресурсов государств, обеспечения устойчивых рынков и создания надежных транзитных путей и политических условий. Внешние партнеры и международные финансовые организации могут помочь финансовыми ресурсами и предоставлением гарантий, которые облегчат участие государственного и частного сектора в региональных проектах.

Поскольку энергия – определяющий фактор в функционировании современного общества, не удивительно, что в Центральной Азии, как и в мире в целом, вопросы энергетики связываются с национальной безопасностью. Такой взгляд вдвойне обоснован в Центральной Азии, поскольку вопросы энергетики имеют давнюю региональную историю, а отношения между некоторыми из республик периодически обостряются. Политика опоры на собственные ресурсы может быть оправданной, учитывая обстановку взаимной подозрительности и недоверия. Однако это не умаляет потенциальных выгод от сотрудничества, хотя и объясняет отчасти трудности в достижении конкретных результатов путем сотрудничества.

Страны с богатыми природными ресурсами генерируют крупные финансовые потоки, которые легко повернуть не в ту сторону в отсутствие прозрачности, бюджетной подотчетности и современных методов бухгалтерского учета

Наконец, страны Центральной Азии, богатые энергоресурсами, будь-то нефть и газ сегодня или электроэнергия в будущем, неизбежно столкнутся с известным парадоксом, что наличие энергетических ресурсов не обязательно приводит к изобилию и процветанию страны. Наоборот, страны с богатыми природными ресурсами неизменно отстают от стран, бедных ресурсами, почти по всем параметрам прогресса, начиная с человеческого развития, экономического роста, демократии и эффективности управления и заканчивая сохранением мира. Проблема, известная под названием «голландская болезнь», возникает, когда валютные поступления от экспорта природных ресурсов страны конвертируются в местную валюту, тем самым взвинчивая обменный курс. В результате товары с высокой степенью обработки дорожают и становятся неконкурентоспособными, приводя к безработице и усугубляя зависимость от природных ресурсов. Еще одна проблема – взаимосвязь колебания цен и государственных расходов. При высоких ценах на нефть государство обычно увеличивает расходы, а не откладывает деньги на случай снижения цен. Когда же цены падают, правительства нередко прибегают к внешним займам, вместо того чтобы сокращать расходы. В результате значительно увеличивается задолженность. Третья проблема – коррупция, которая процветает в странах с богатыми природными ресурсами, поскольку они генерируют крупные финансовые потоки, которые легко повернуть не в ту сторону в отсутствие прозрачности, бюджетной подотчетности и современных методов бухгалтерского учета. Это в свою очередь подрывает эффективность управления в стране в целом. До некоторой степени проблемы могут быть смягчены созданием Фонда природных ресурсов, что сделал Казахстан в 2000 г. Помимо аккумулирования избыточных доходов при высоких ценах и направления их обратно в бюджет при низких ценах, фонд такого рода может «стерилизовать» доходы, исключив валютные поступления из отечественной экономики, используя счета в иностранной валюте. Однако страны Центральной Азии, богатые природными ресурсами, все равно сталкиваются с коренной проблемой «эффективного управления».

Экологические проблемы и перспективы

Основные экологические проблемы

Многие экологические проблемы в Центральной Азии тесно связаны с региональными проблемами водо- и энергоснабжения. Масштабное использование воды для ирригации привело к разрушению экосистем, особенно в Аральском

море и в дельтах рек. Неэффективное управление ирригационной инфраструктурой приводит к засолению земель, заболачиванию, опустыниванию и деградации экосистем. Экологические изменения, такие как обезлесивание и изменение климата, в свою очередь влияют на формирование речного водотока и наличие водных ресурсов в регионе. Загрязнение окружающей среды усугубляет дефицит воды, поскольку водные ресурсы становятся непригодными для сельскохозяйственных и бытовых нужд.

Похожим образом в области энергетики ее добыча, транспортировка, переработка и использование всех форм энергии оказывают серьезное влияние на окружающую среду, что связано, например, с бурением нефтяных скважин, разработкой угольных шахт, строительством трубопроводов, плотин и тепловых электростанций. Значительная часть капиталовложений в такие проекты была осуществлена в советское время с целью обеспечить экспорт природного сырья в остальные части Советского Союза, а также создать занятость для растущего населения в регионе. Однако тогда же были посеяны семена разрушения окружающей среды и неуверенности людей в завтрашнем дне, что описано крупнейшим писателем Центральной Азии Чингизом Айтматовым (см. Вставку 4.7).

В стране, где 60% населения занято сельским хозяйством, земля является основой экономического развития. В советское время проводилась политика освоения новых земель путем расширения зоны поливного земледелия. В период с 1960 по 2000 гг. она увеличилась более чем на 70%. Но, поскольку рост населения практически сводил на нет эти усилия, количество земли, приходившееся на душу населения, за этот период фактически уменьшилось более чем на 40% (см. Рисунок 4.6). Недостаток земли особо проявляется в странах с гористой местностью, таких как Кыргызстан и Таджикистан, и в густонаселенных районах Узбекистана (в Самаркандской и Хорезмской областях и Ферганской долине).

Хотя значительная часть капиталовложений в такие проекты была осуществлена в советское время с целью обеспечить экспорт природного сырья, однако тогда же были посеяны семена разрушения окружающей среды

Начиная с 1991 г. урожайность сельскохозяйственных культур в регионе, по ряду источников, упала на 20 – 30%, что соответствует снижению сельскохозяйственного производства ежегодно на 2 млрд. долл. США.[37] Одна из важных причин – неэффективность ведения водного хозяйства. С 1990 по 2000 гг. доля земель в Центральной Азии с высоким уровнем подземных вод увеличилась с 25% до 35% общей орошаемой площади.[38] С 1990 по 1999 гг. площадь засоленных земель в бассейне Амударьи увеличилась на 57%, а в бассейне Сырдарьи – на 79%.[39] В Таджикистане засолены более 30% орошаемых земель, а в Кыргызстане – до 40%.[40] Кроме того, эрозии подвержены около 51% сельскохозяйственных земель в Кыргызстане и около 97% в Таджикистане.

В Центральной Азии, как и везде, люди существуют не только за счет возделывания земли, но и за счет природных и частично природных экосистем, получая от них пищу и другие жизненно важные блага. В настоящее время полезная производительность таких экосистем находится под большой угрозой, особенно в связи с деградацией морских и береговых экосистем Аральского моря. Тревожными темпами идет деградация и других важных региональных

В настоящее время в Центральной Азии полезная производительность таких экосистем находится под большой угрозой

Вставка 4.7

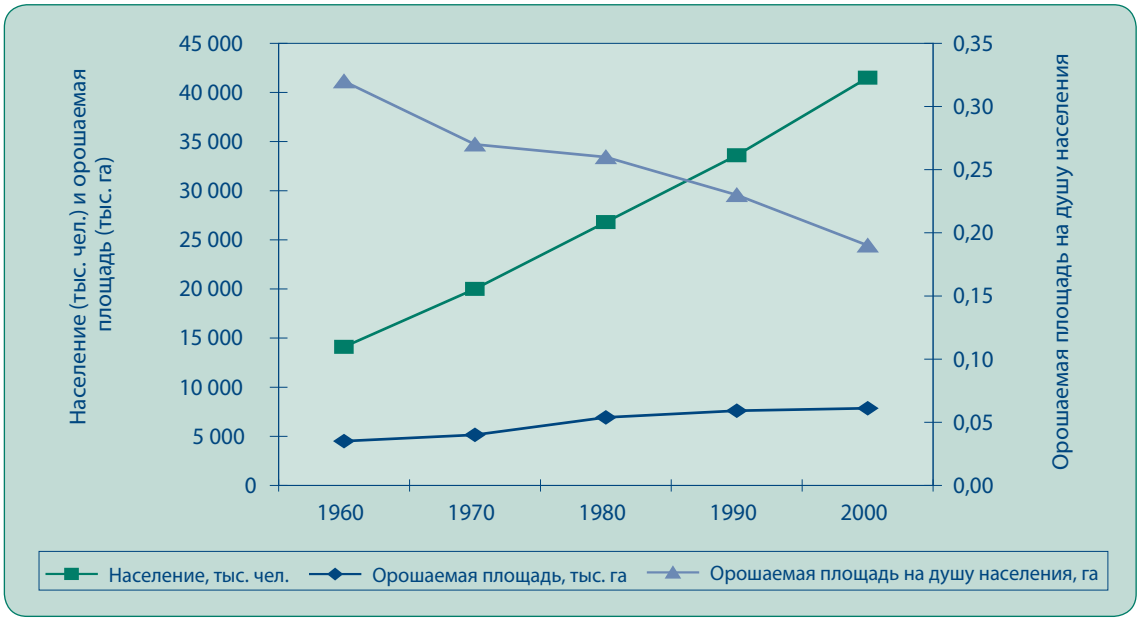
Чингиз Айтматов об экологической угрозе в Центральной Азии

В своем романе «Плаха» Чингиз Айтматов пишет о жизни и смерти людей и животных в Моюнкумской степи в Южном Казахстане и в горах Кыргызстана. Чингиз Айтматов описывает влияние человека на природу так, как может описать только он:

Никому [из животных, населяющих Моюнкум] не дано было представить себе, что кажущаяся нескончаемой Моюнкумская саванна, как ни обширна и как ни велика она, – всего лишь небольшой остров на азиатском субконтиненте, место величиной с ноготь большого пальца, закрашенное на географической карте желто-бурым цветом, на которое из года в год все сильнее наседают неуклонно распахиваемые целинные земли, напирают неисчислимые домашние стада, бредущие по степи вслед за артезианскими скважинами в поисках новых ареалов прокорма, наступают каналы и дороги, прокладываемые в пограничных зонах в связи с непосредственной близостью от саванны одного из крупнейших газопроводов; все более настойчиво, долговременно вторгаются все более технически вооруженные люди на колесах и моторах, с радиосвязью, с запасами воды в глубины любых пустынь и полупустынь, в том числе и в Моюнкумы. И тем более обитателям уникальной Моюнкумской саванны не дано было знать, что в самых обычных для человечества вещах таится источник добра и зла на земле. И что тут все зависит от самих людей – на что направят они эти самые обыкновенные для человечества вещи: на добро или худо, на созидание или разор. И уж вовсе неведомы были четвероногим и прочим тварям Моюнкумской саванны те сложности, которые донимали самих людей, пытавшихся познать себя с тех пор, как люди стали мыслящими существами, хотя они так и не разгадали при этом извечной загадки: отчего зло почти всегда побеждает добро.

Источник: Aitmatov 1989 , p. 12.

Использование водных и земельных ресурсов в бассейне Аральского моря, 1960 – 2000 гг. **Рисунок 4.6**



Примечание: га=гектар.
Источник: Kipshakbayev and Sokolov 2002, and SPECA 2004b.

Страны Центральной Азии подвержены также климатическим колебаниям, которые влияют на водные ресурсы

экосистем, таких как сухие степи, дельты рек и горы.

Сильно истощенные и засоленные пустыни – *солончаки* – образовались на площади в 4 млн. гектаров под влиянием сточных вод. Почва в пойменных лугах в дельтах рек высохла и превратилась в пустынную почву – *такыр* – на территории более чем 1 млн. гектаров. За последнее десятилетие площадь естественных озер в дельтах Амударьи и Сырдарьи уменьшилась с 640 и 833 кв. км до 80 и 400 кв. км, соответственно, что привело к исчезновению когда-то весьма доходных промыслов рыбы и ондатры и полной потере водно-болотистых территорий.[41] В дельте Сырдарьи биологическая продуктивность экономически ценных тростников упала в 30 – 35 раз.

С 1970 по 1999 гг. площадь под старыми лесами в дельте, называемыми *тугай*, сократилась почти на 90%. Если в 1960 г. в дельтах рек обитало 70 видов млекопитающих и 319 видов птиц (включая хивинского фазана, хищников, диких кабанов, бухарских оленей (*хангул*) и тростниковую кошку), в настоящее время осталось 32 вида млекопитающих и 160 видов птиц.[42]

Еще одна важная категория экосистем – горы, занимающие 93% территории Таджикистана, 87% – Кыргызстана, 23,2% – Узбекистана, около 20% – Туркменистана и 12,4% – Казахстана. В горных районах Центральной Азии проживает более 5,5 млн. человек.[43] Основные причины деградации горной экосистемы являются трансграничными и включают в себя обезлесение, чрезмерный выпас, неорганизованный туризм и охоту и непродуманные проекты развития. Важно, чтобы деятельность по защите горных экосистем совмещалась с мерами борьбы с бедностью в горных районах.[44]

Страны Центральной Азии подвержены также климатическим колебаниям, которые влияют на водные ресурсы. В годы низкой воды водоток рек в бассейне Сырдарьи может опускаться на 37% ниже среднего, а в бассейне Амударьи – на 26% ниже среднего.[45] Многие специалисты ожидают значительного потепления климата в Центральной Азии, что приведет к масштабным экологическим, экономическим и социальным потрясениям.[46] Площадь ледников уже сокращается, что в конечном счете может уменьшить сток талых вод. В период с 1950 по 1990 гг. Памир-Алайские ледники потеряли 19% объема льда, причем этот процесс становится все более интенсивным. За несколько десятилетий площадь ледников в различных частях хребтов Тянь-Шань, Гиссаро-Алай, Памира и Джунгарского Алатау уменьшалась в среднем на 1% в год.[47]

По некоторым смоделированным прогнозам, водные ресурсы Сырдарьи могут сократиться на 30%, а Амударьи – на 40%. Другие модели не предсказывают столь драматического сокращения, но ни один сценарий не предусматривает увеличения потока воды; во всех моделях спрос на воду растет быстрее, чем наличие ее в природе. Многие предсказывают учащение засух и снижение урожайности зерновых культур.[48]

Учитывая неопределенность прогнозов и серьезность возможных последствий для безопасности человека и развития региона, необходимо постоянно обновлять и углублять знания (и использовать их при принятии политических решений) о естественных процессах в ледниках и горных районах. Ни одна страна не способна в одиночку проводить такие исследования; на сегодняшний день последние оценки объема водных ресурсов в регионе по общепринятой методологии были сделаны 40 лет назад.[49] Научные исследования в горной местности, опирающиеся на сеть станций мониторинга и регулярные экспедиции, практически прекратились с распадом Советского Союза. Учитывая быстрые изменения в важнейших природных системах, такие исследования и мониторинг – важная региональная задача, которую нужно решать совместными усилиями.[50]

Наряду с тем что колебания климата и изменения горных экосистем серьезно сокращают количество воды, загрязнение атмосферы ухудшает ее качество, делая ее зачастую непригодной для ирригации, питья или промышленного использования. Начиная с 1960-х гг. качество воды в Центральной Азии резко ухудшилось. Основная причина – сброс сильно загрязненных отходов через дренажные системы, составляющие в настоящее время до 15% объема речного водотока в бассейне Аральского моря.[51] Канализационные стоки муниципальных и промышленных объектов и сток воды с мусорных свалок и шахт также являются важными источниками загрязнения.[52]

Наиболее видимый результат загрязнения – засолонение воды, особенно в районах, расположенных в нижнем течении. В Республике Каракалпакстан[53], например, речная вода не пригодна для питья 10 месяцев в году из-за обильных минеральных осадков.[54] С 1960-х гг. минерализация воды в нижнем течении Амударьи и Сырдарьи увеличилась как минимум вдвое, а в среднем течении Сырдарьи вода стала неприемлемой для питья или вредной для здоровья. Сокращение промышленного производства в 1990-х гг. не привело к сколько-нибудь значительному снижению уровня загрязнения воды.[55]

Заражение воды металлами (включая ртуть, медь, цинк и хром), органическими и другими веществами также является источником значительного риска. В Узбекистане лишь 2% населения проживает в районах с хорошим качеством воды, а около 50% живут в районах с водой плохого и очень плохого качества. Источники загрязнения – прежде всего отходы промышленных и добывающих предприятий. Угроза безопасности человека и региональной стабильности, связанная с трансграничным загрязнением окружающей среды, ярко проявилась в ситуации вокруг Таджикского алюминиевого завода (ТАДАЗ) в Турсунзаде на юго-западе Таджикистана в 10 км от узбекской границы (см. Вставку 4.8).

Начиная с 1960-х гг. качество воды в Центральной Азии резко ухудшилось

Заражение воды металлами, органическими и другими веществами также является источником значительного риска

Вставка 4.8

Загрязнение окружающей среды Таджикским алюминиевым заводом

В период с 1982 по 1989 гг. ТАДАЗ ежегодно выбрасывал в воздух до 40 тыс. тонн загрязняющих веществ, в том числе 300 – 400 тонн токсичного фтороводорода. Серьезный урон был нанесен сельскому хозяйству в густонаселенной Сарассийской долине Узбекистана, включая почти полное исчезновение шелковичного червя, гранатовых садов и виноградников. Сильно пострадало и скотоводство. Имеется много свидетельств отрицательного влияния на здоровье людей, особенно детей. В результате растущей озабоченности экологическими проблемами в начале 1990-х гг. на заводе были установлены очищающие сооружения, что, в сочетании с сокращением объема производства, привело к уменьшению концентрации фтороводорода. В ноябре 1994 г. правительства Узбекистана и Таджикистана подписали соглашение об улучшении окружающей среды в районе, подвергшемся загрязнению ТАДАЗом. Созданные двусторонние рабочие группы специалистов и представителей органов эконадзора провели совместные инспекции и разработали конкретный план действий. Большая часть мероприятий подлежала финансированию со стороны ТАДАЗа, однако эта деятельность застопорилась в конце 1990-х гг. в связи с ухудшившимся состоянием безопасности и недофинансированием. Недоверие к соседям, которое может возникнуть в связи с проблемой загрязнения окружающей среды в трансграничных районах, хорошо иллюстрируется в интервью с работником здравоохранения Узбекистана в 2000 г.:

«По последним сообщениям, предприятие [ТАДАЗ] испытывает дефицит сырья, в связи с чем работает лишь на 38% мощности. Полагаю, что для нас это очень хорошие новости. Еще лучше, если они совсем закроют предприятие. Но на это надеяться не приходится, потому что завод обеспечивает до 25% бюджетного дохода [Таджикистана]. Между тем губительный алюминиевый завод продолжает работать, может быть, не на полную мощность, но тем не менее. Но, конечно, он должен компенсировать нанесенный урон. Вплоть до конца 1991 г. Таджикистан кое-что делал, чтобы помочь нам: были открыты амбулатории и школа, выплачивались денежные компенсации. Но все это прекратилось в 1992 г..»

Источник: Yegorov 2000.

Через все основные экологические проблемы в Центральной Азии красной нитью проходят распределение, использование и охрана водных ресурсов. В регионе, связанном воедино реками, озерами и морями, особую важность приобретает региональный подход к охране водных ресурсов. Выше мы рассмотрели возможные способы распределения и эффективного управления водными ресурсами в регионе. Необходимо обеспечить сохранение качества воды, ограничив источники загрязнения, усовершенствовав переработку промышленных и бытовых отходов и охраняя горные, пустынные и степные экосистемы с точки зрения устойчивости, биоразнообразия и сохранения исчезающих видов. Но есть еще несколько важных экологических проблем, многие из которых связаны с «горячими точками» регионального значения.

Экологические «горячие точки»

Связь человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности с деградацией окружающей среды в Центральной Азии наиболее очевидна на некоторых критических территориях, где сконцентрированы наиболее трудные экологические проблемы. Некоторые из них – наследие военной и промышленной деятельности советской эпохи (см. Рисунок 4.7), например, захоронение в районе Ферганской долины отходов урана и других токсичных металлов, добываемых в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Многие свалки радиоактивных отходов расположены в пойменных долинах и подвержены оползням, наводнениям, эрозии и другим естественным факторам разрушения. Отмечены случаи разрушения защитных плотин и попадания радиоактивных материалов в

Радиоактивные, химические и биологические опасности в Центральной Азии **Рисунок 4.7**

Источник: UNEP et al. 2005.

трансграничные водные пути (см., например, UNEP et al. 2005).

Государства Центральной Азии еще не достигли общего мнения о значимости этих опасностей, хотя все согласны с необходимостью постоянного мониторинга и обмена информацией.[56] Однако окончательное снижение опасностей возможно только путем широкого сотрудничества как внутри, так и за пределами региона, поскольку отдельные страны не обладают необходимыми ресурсами. Опасные объекты, некоторые из которых столь велики, что объявлены зонами экологического бедствия, заслуживают особого международного внимания в связи с потенциальными последствиями для безопасности человека и региональной стабильности. Наиболее известная из таких зон – Аральское море и прилегающая территория, хотя и Каспийское море представляет собой крупную экологическую проблему.

Аральское море

Аральское море иногда называют самой крупной спровоцированной человеком экологической катастрофой в мире. Общепризнано, что высыхание одного из крупнейших в мире внутренних морей явилось результатом отбора воды для орошения в сельском хозяйстве с начала 1950-х гг. К концу 1980-х гг. Аральское море раскололось на два: северное Малое море в Казахстане и Большое, более глубокое море в западной части Узбекистана. По мере обмеления море все более превращается в объект с мертвой водой, оставляя на берегу вредоносный слой химикалиев, пестицидов и природных солей, которые под влиянием ветра превращаются в ядовитые пыльные бури.[57] Этот процесс привел к разрушению морской, береговой и пойменной экосистем, изменил местный климат и лишил средств к существованию десятки тысяч людей (см. Вставку 4.9). Так называемая «зона бедствия Аральского моря» захватывает Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, а человеческая деятельность в Кыргызстане и Таджикистане уменьшает столь необходимый приток воды из рек Сырдарья и Амударья.

Окончательное снижение опасностей возможно только путем широкого сотрудничества

В начале 1990-х гг. проблема Аральского моря была одной из основных, стимулировавших создание активных региональных структур сотрудничества в Центральной Азии. В марте 1993 г. главы государств создали Межгосударственный совет по вопросам бассейна Аральского моря, Международный фонд по спасению Аральского моря и Межправительственную комиссию по устойчивому развитию. Межгосударственная комиссия по координации водного хозяйства, которая включала в себя Центр научной информации, и два управления водосборных бассейнов рек Сырдарья и Амударья также стали частью Международного фонда.[58] Эти организации сыграли важную роль не только в попытках спасти Аральское море, но и в координации других региональных инициатив, связанных с окружающей средой и водными ресурсами.[59] С помощью значительной донорской финансовой поддержки они начали осуществление крупной программы с целью предотвратить гибель Аральского моря, известной под названием «Программа бассейна Аральского моря».

Зона бедствия Аральского моря захватывает Казахстан, Туркменистан и Узбекистан

Вставка 4.9

Катастрофа Аральского моря

Аральское море питают две великие реки Центральной Азии – Амударья и Сырдарья. В советский период расширение посевов хлопка потребовало широкомасштабного использования воды обеих рек для ирригации. Только в Узбекистане площадь под хлопковыми полями увеличилась с 441 600 га в 1913 г. до 1 млн. га в 1940 г., 1,4 млн. га в 1960 г. и 2,1 млн. га в 1987 г. В результате отбора воды и ее расточительного использования все меньшие объемы достигали моря, которое начало быстро высыхать. В 1960 –1990-е гг. поверхность Аральского моря уменьшилась вдвое (с 66 900 до 36 500 кв. км), а объем воды – на две трети (с 1 090 до 310 куб. км). К концу 1990-х гг., по некоторым данным, море потеряло 90% своего объема.

Высыхание Аральского моря, в свое время четвертого по величине внутреннего моря в мире, имело далеко идущие последствия для климата и биоразнообразия окружающего региона. Ветры пустыни гонят песок и соль на большие расстояния, откладывая миллионы тонн (нередко загрязненных) солей на полях на всей территории бассейна, что угрожает, по некоторым сведениями, даже ледникам на горных хребтах, находящихся далеко от моря. Из-за недостаточности дренажных систем происходит заболачивание и засолонение почв и воды. Ухудшение экологической обстановки в регионе делает бывшие густонаселенные районы, например Каракалпакстан (Узбекистан) и Кзылорду (Казахстан), непривлекательными для жилья. Бедность, ухудшение здоровья населения и деградация окружающей среды усугубляют друг друга в порочном круге. Дальнейшее испарение и недостаток притока речной воды приводят к тому, что Аральское море исчезает, разделяется на более мелкие водоемы и превращается в соленое море, в котором уже погибла вся популяция рыб.

Источник: Spoor and Krutov, 2002, World Bank 2004d and Pala 2005.

Был разработан «путеводитель» для решения проблем управления водным хозяйством в бассейне Аральского моря

Осуществление первой фазы программы началось в 1994 г., после того как было привлечено 280 млн. долл. США кредитов и 50 млн. долл. США грантов. Первоначально упор в осуществлении программы делался на проблемы экологии и здоровье людей непосредственно в районе моря. Позднее было начато осуществление ряда проектов в области очистки воды и санитарии в трех примыкающих к морю странах. Некоторым территориям была оказана техническая помощь и в порядке эксперимента предоставлены инвестиции для улучшения водного хозяйства. В рамках общей программы Проект управления водными ресурсами и окружающей средой, финансируемый за счет Глобального экологического фонда и других доноров, оказывал поддержку разработке региональных и национальных стратегий водного хозяйства, пилотным инвестициям в безопасность плотин, мониторингу водотока, восстановлению водно-болотистых угодий и работе по информированию населения. Помощь оказывалась также в управлении речными бассейнами, включая проекты ирригации и защиты от наводнений. Первый проект управления водными ресурсами – контрольный проект Сырдарья/ Север Аральского моря в Казахстане – был утвержден лишь в 2000 г. Первый значительный проект улучшения дренажа в Узбекистане был одобрен лишь в 2003 г.

Результаты региональных и международных усилий по решению проблемы Аральского моря были неоднозначны. Институты регионального сотрудничества работали неэффективно, а сложности при разработке региональных проектов препятствовали эффективной донорской поддержке. С другой стороны, был разработан «путеводитель» для решения проблем управления водным хозяйством в бассейне Аральского моря, восстановлены важнейшие водно-болотистые угодья, улучшена безопасность плотин. Программа бассейна Аральского моря, по-видимому, будет по-прежнему ориентирована на улучшение водного хозяйства, в основном через совершенствование управления ирригацией и дренажем, более эффективное управление речным бассейном с учетом потребностей различных пользователей, а также управление земельными и водными ресурсами, находящимися выше по течению в Кыргызстане и Таджикистане. Ключ к успеху – в приоритетности наиболее выгодных для всего региона проектов и адекватном их финансировании, особенно из собственных ресурсов стран.

К сожалению, Центральная Азия все еще имеет склонность к мегапроектам советского типа, которые потенциально могут привести к экологической катастрофе. Так, например, инициатива Туркменистана по созданию нового крупного бассейна, так называемого «Озера Золотого Столетия», может привести к еще одной экологической катастрофе в дополнение к проблемам Аральского моря (см. Вставку 4.10). Проект разрабатывается практически без региональных консультаций и вопреки высказанной озабоченности соседних стран, в особенности Узбекистана.

Каспийское море

Каспийское море – крупнейшее внутреннее море в мире – обладает значительными при-

Вставка 4.10

Озеро Золотого Столетия: назревает новая экологическая катастрофа?

20 октября 2000 г. президент Туркменистана Ниязов положил начало проекту стоимостью 9 млрд. долл. США по созданию искусственного озера – Озера Золотого Столетия – в Карашорской впадине на северо-западе Каракумской пустыни. Впадина имеет площадь 3 500 – 4 000 кв. км и максимальную глубину 70 – 100 м. Объем озера может достичь 132 –150 куб. км. Вода для озера будет подаваться из пяти прилежащих областей через два крупных водосборных канала. По официальной информации, озеро предназначено для сбора сточных вод, для создания чрезвычайного резерва воды и для решения множества сельскохозяйственных и экологических проблем Туркменистана и соседних стран. К началу 2005 г. проект вступил в четвертый год осуществления с участием различных международных подрядчиков. Однако для его завершения может потребоваться несколько десятилетий. Узбекистан озабочен проектом, и узбекские специалисты опасаются, что кроме сточных вод озеро в Туркменистане будет также отбирать воду из Амударьи. Таким образом, будет осуществляться отбор воды из без того истощенной реки за счет Узбекистана, что усугубит экологические проблемы вокруг Аральского озера и в Центральной Азии в целом. Кроме потенциальной экологической проблемы, одностороннее решение туркменского правительства о создании озера без учета жизненно важных интересов соседа может обострить напряженность между двумя странами.

Зарубежные специалисты и международные организации также предупреждают, что в результате засушливого климата, большого размера озера и, следовательно, огромной интенсивности испарения, озеро окажется весьма неэффективным и мало поможет решению проблем Туркменистана. Они опасаются, что проект может обернуться еще одной региональной экологической катастрофой.

Источник: Страновые исследования ПРООН по Туркменистану и Узбекистану.

родными ресурсами, которые используют Азербайджан, Казахстан, Иран, Россия и Туркменистан. Среди экологических проблем Каспийского моря следует назвать[60] уменьшение коммерческих рыбных ресурсов, в особенности осетра; деградация берегового ландшафта и экосистем, включая угрозу подъема уровня моря; общее ухудшение качества воды и морских экосистем; загрязнение окружающей среды за счет разведки и добычи газа и нефти на континентальном шельфе.

В Каспийском море обитают 115 видов рыб. Многие из них являются ценными видами, в особенности осетр. В свое время море являлось средой обитания 80% запасов осетровых и поставляло до 90% мяса и икры осетровых. Однако уловы резко упали с 30 тыс. тонн в 1985 г. до 5 тыс. тонн в 1995 г. и еще на две трети с 1995 по 1998 гг. Это явилось следствием в основном перелова рыбы, браконьерства, загрязнения окружающей среды и строительства плотин на реках Кура и Волга, где находятся основные нерестилища.[61] Браконьерство в Каспийском море сделало необходимым применение Конвенции по исчезающим видам к торговле икрой каспийского осетра.[62] Однако эти и другие меры не смогли остановить сокращение популяции, которая сейчас поддерживается в основном искусственно.

На густонаселенном западном и южном побережье моря, омывающего Азербайджан и Иран, находятся старейшие из разведанных месторождений нефти Баку. Нефтегазовые ресурсы Каспийского моря оцениваются, соответственно, в 200 млрд. баррелей и 640 трлн. куб. м, что составляет около 15% общемировых запасов нефти и газа.[63] Распределение прав на бурение нефти и газа среди прикаспийских стран являлось спорным вопросом с момента распада Советского Союза, но, несмотря на это, разведка и добыча нефти и газа ведутся высокими темпами. Даже при использовании современной бурильной и транспортной технологий неизбежны аварии танкеров и трубопроводов и утечка нефти. Эти риски загрязнения добавляются к загрязнению за счет сельскохозяйственных и промышленных стоков и, что особенно важно, загрязнению из Волги, в которую стекает вода примерно 20% территории Европы (включая северо-восток Казахстана).

Независимо от правового статуса Каспийского моря, ясно, что для защиты окружающей среды необходимы усилия на региональном уровне. В 1990-х гг. прикаспийские государства подписали ряд совместных резолюций и договоров, в частности, в рамках международных экологических конвенций. В 1995 г. несколько международных организаций, включая Всемирный банк, ПРООН и Экологическую программу ООН (ЮНЕП), совместно с правительствами прикаспийских государств разработали Экологическую программу Каспийского моря. Она направлена на выявление и решение экологических проблем в течение последующих 20 лет. Программа была официально принята на встрече в Иране в 1998 г., посвященной Рамсарской конвенции по заболоченным землям. В ней учтены такие вопросы, как эффективное региональное управление окружающей средой, устойчивое управление рыбными ресурсами, предотвращение разлива нефти, улучшение здравоохранения, деградация почв и опустынивание, а также участие общества в принятии решений по вопросам экологии.

Для защиты окружающей среды в бассейне Каспийского моря необходимы усилия на региональном уровне

Институциональное развитие и внешняя помощь региональному развитию водных, энергетических и экологических ресурсов

Региональное сотрудничество в управлении природными ресурсами в Центральной Азии нуждается в крепких институтах, а также политической мотивации и заинтересованности как властей, так и гражданского общества. Внешняя помощь может обеспечить политическую заинтересованность, ноу-хау и финансовые ресурсы для развития регионального институционального потенциала.[64] Инвестирование в региональные общественные блага, такие как плотины, может послужить основанием для предоставления помощи международных агентств развития и способствовать региональному сотрудничеству.[65]

Роль региональных структур и внешней помощи в управлении водными и энергоресурсами[66]

Необходимость механизма управления региональными водными ресурсами в водном хозяйстве осознавалась с самого момента получения независимости. В 1992 г. была создана Межгосударственная комиссия по координации использования водных ресурсов. Ее цель – разработка политики в области водного хозяйства региона, распределение наличных водных ресурсов на различные цели, определение будущих программ водоснабжения и координация строительства крупнейших проектов. Секретариат комиссии находится в Ходженте. Комиссия состоит из представителей (как правило, министров или зам. министров) министерств водного

Региональное сотрудничество в управлении природными ресурсами в Центральной Азии нуждается в крепких институтах, а также политической мотивации и заинтересованности как властей, так и гражданского общества

У региональных организаций в странах Центральной Азии нет полномочий или механизмов для обеспечения соблюдения региональных соглашений

хозяйства и агентств по водным ресурсам всех стран-членов. В рамках комиссии работают две организации по управлению водными ресурсами, которые отвечают за распределение воды и контролируют водоток в Сырдарье и Амударье. Центр научной информации обеспечивает научную и информационную поддержку на межгосударственном уровне.

В области электроэнергетики Совет по энергетике Центральной Азии, в который входят представители генерирующих или распределительных компаний, разрабатывает квартальные графики обмена электроэнергией. Расположенный в Ташкенте объединенный диспетчерский центр «Энергия» отвечает за сбалансированную и синхронную работу системы передачи и распределения электроэнергии, включая уравновешение требований ирригации и гидроэлектроэнергетики.

Несмотря на усилия этих организаций, направленные на укрепление регионального сотрудничества, их возможности в ряде случаев ограничены. Водная комиссия занимается исключительно водой, в ней нет представителей энергетиков и экологов. Организации по управлению бассейнами рек и «Энергия» не имеют международного статуса, их штат состоит исключительно из представителей страны, где они находятся, и вряд ли они занимают беспристрастную позицию в отношении всех стран-членов. У этих организаций нет полномочий или механизмов для обеспечения соблюдения региональных соглашений.

Учитывая вышеуказанные ограничения, следует приветствовать предложение по созданию Международного водно-энергетического консорциума при ОЦАС. Предполагается, что консорциум будет работать в соответствии с широким рамочным соглашением, в рамках которого будут разработаны соглашения второго уровня по водопользованию, эксплуатации водохранилищ, системам передач, торговле электроэнергетикой и т. д. Рамочное соглашение обеспечит общие институциональные, правовые и финансовые механизмы, включая средства для разрешения споров – очень важный вопрос, которому в предыдущих соглашениях не уделялось достаточно внимания.[67] В конечном счете для эффективной работы консорциума необходимо, чтобы страны-участники гораздо больше внимания уделяли взаимным выгодам от регионального сотрудничества в использовании водных и энергоресурсов, чем конкретным интересам каждой страны.[68]

Для эффективной работы водно-энергетического консорциума необходимо, чтобы страны-участники гораздо больше внимания уделяли взаимным выгодам от регионального сотрудничества

Ряд двусторонних и многосторонних доноров оказывает помощь центральноазиатским странам в изучении вопросов и решении проблем, связанных с совместным использованием водных и энергетических ресурсов. Они включают в себя программы по смягчению экологических проблем бассейна Аральского моря, планирование водных ресурсов, рациональное и эффективное использование воды и энергии, сравнительный анализ прав на прибрежную полосу в целом ряде стран, и в особенности исследование по управлению водным хозяйством Токтогульского водохранилища, финансируемое Агентством по международному развитию США. Многосторонние институты также активно поддерживают создание Водно-энергетического консорциума. Но в свете недавних событий, в частности решения Узбекистана о создании регулирующих водохранилищ, ряд многосторонних и двусторонних донорских агентств все более переориентируется на национальные программы совершенствования планирования и управления водным и энергетическим сектором.[69] Однако важно, чтобы эти программы прочно вписывались в региональную перспективу всестороннего управления водными и энергетическими ресурсами.[70]

Институциональные задачи управления экологией

В соответствии с Индексом экологической устойчивости (ИЭУ), недавно рассчитанным Всемирным экономическим форумом и несколькими влиятельными экологическими исследовательскими центрами[71], страны Центральной Азии имеют более низкие показатели, чем большинство других стран по способности сохранить окружающую среду в течение ближайших десятилетий. Как видно из заштрихованной части Таблицы 4.4, основные факторы этой слабости связаны с институциональным потенциалом и ограниченной способностью учитывать региональные и глобальные факторы в управлении национальными экологическими ресурсами (другими словами, ввести в практику «глобальное разумное управление»).

Структурные образования советской эпохи, хотя и обеспечивали базовую защиту, не соответствовали современным задачам охраны окружающей среды. Республики Центральной Азии унаследовали множество правил и норм, которые были негибкими, неприменимыми в рыночной экономике и не обеспечивающими демократическое или местное участие в принятии решений. Реформы в области экологической политики 1990-х гг. были осложнены труднейшими задачами экономики и государственного строительства. Отдельные страны не могли мобилизовать ресурсы для восстановления советских региональных экологических ин-

Таблица 4.4

Рейтинги стран Центральной Азии по индексу ИЭУ

Центральная Азия							Контрольные страны	
Страна	ИЭУ	Экосистемы	Экологический «стресс»	Уязвимость человека	Институциональный потенциал	Глобальное разумное управление	Страна	ИЭУ
Казахстан	78	33	15	71	130	129	Россия	33
Кыргызстан	80	50	41	78	112	110	Беларусь	47
Таджикистан	134	59	22	144	131	115	Азербайджан	99
Узбекистан	142	65	86	122	147	141	Украина	108
Туркменистан	144	81	130	88	146	127	Иран	132
В среднем по региону	116	57,6	58,8	100,6	133,2	124,4	Китай	133

Примечание: Рейтинг ИЭУ рассчитывается для 146 стран: более высокие показатели означают более благоприятное положение по отдельным пунктам (наивысший показатель равен 1, самый низкий равен 146). Заштрихованные клетки означают, что ИЭУ ниже медианного мирового значения.

Источник: Esty et al. 2005.

ститутов, обеспечивающих постоянное наблюдение и мониторинг. К середине 1990-х гг. экологические проблемы были практически сняты с политической повестки дня, количество экологических НПО уменьшилось, да и СМИ стали уделять меньше внимания экологическим проблемам.

В результате, несмотря на постоянные попытки создать эффективные экологические структуры, национальное экологическое законодательство и региональные экологические структуры по-прежнему обнаруживают ряд серьезных слабостей. Национальное экологическое законодательство редко касается системных причин деградации окружающей среды, поскольку зачастую составляется без учета социальной и экономической динамики, а потому нередко остается лишь на бумаге. В настоящее время не существует широко признанных региональных институтов, занимающихся трансграничными экологическими вопросами, хотя следует отметить вклад в региональную работу Центральноазиатского регионального экологического центра (см. Вставку 4.11). Для обеспечения экологической стабильности в регионе управление окружающей средой необходимо включить в число приоритетов.[72]

Национальное экологическое законодательство и региональные экологические структуры по-прежнему обнаруживают ряд серьезных слабостей

На сегодняшний день можно говорить о трех крупных попытках стратегического подхода к решению экологических проблем и институциональному развитию в Центральной Азии. Во-первых, это разработка в сентябре 2001 г. регионального экологического плана действий Межправительственной комиссии по устойчивому развитию (под эгидой Международного фонда по спасению Аральского моря). Этот план делает национальные экологические планы действий, подготовленные большинством стран

Вставка 4.11

Центральноазиатский региональный экологический центр

При разработке стратегического подхода к решению экологических задач власти среднеазиатских государств, НПО и международные доноры могут сотрудничать с Центральноазиатским региональным экологическим центром. Штаб-квартира этой некоммерческой неправительственной организации находится в Алматы, а представители – в Душанбе, Бишкеке и Ташкенте.

Организация была образована в 1999 г. по соглашению пяти стран Центральной Азии, ЕС и ПРООН. Она построена по типу Регионального экологического центра, созданного в Будапеште в 1993 г. для экологической реабилитации бывших социалистических стран Центральной и Юго-Восточной Европы. Региональный экологический центр смог развернуть значительную деятельность во всех странах региона (а в последнее время и в Турции), осуществив сотни проектов в рамках ряда крупнейших программ. Его деятельность оказала заметное влияние на развитие институционального потенциала и региональных экологических сетей.

Успеху Регионального экологического центра способствовала четкая и хорошо финансируемая стратегия вступления в Европейский союз, а в последнее время также и стабилизация ситуации на Балканах. Центральноазиатский «собрат» Центра смог бы сыграть такую же роль в формулировке и осуществлении региональной экологической стратегии Центральной Азии при наличии политической воли и ресурсов как внутри, так и вне региона.

Источник: Интернет-сайт центра www.carec.kz.

Острый дефицит внутренних ресурсов для решения экологических проблем означает, что стремление к экологическому сотрудничеству часто нужно подкреплять внешней помощью

СНГ в 1990-х гг., частью процесса «Окружающая среда для Европы.» Хотя национальные планы редко пользовались достаточной финансовой и политической поддержкой, они знаменовали собой важные шаги в выявлении, оценке и определении приоритетности экологических задач.[73] Весьма возможно, что региональный план также сыграет лишь ограниченную роль.

Вторая стратегическая инициатива – это Центральноазиатская инициатива по устойчивому развитию, разработанная как часть подготовительного процесса к Всемирному саммиту по устойчивому развитию и включенная в принятый на саммите План действий и инициативы партнерства. 5-я Европейская конференция на уровне министров экологии, проходившая в Киеве в 2004 г., одобрила инициативу и приняла решение о начале подготовки закрепляющего ее международного договора. Хотя инициатива не имеет юридических, финансовых или политических механизмов, она обладает рядом интересных черт с точки зрения регионального сотрудничества. Ее цель – обеспечить непрерывный диалог и партнерство, интегрировать и координировать существующие институты, вместо того чтобы создавать новые, а также четко определить цели и сферы, в которых можно достигнуть консенсуса. Практически таким же образом формулировалась стратегия ЕС по устойчивому развитию.[74] Инициатива представляет собой прогрессивный подход к международному сотрудничеству в области экологии.

В-третьих, это деятельность многочисленных организаций, полностью посвященная охране окружающей среды и связанным с этим вопросам человеческой безопасности. Это так называемая инициатива «Окружающая среда и безопасность», выдвинутая ЮНЕП, ПРООН и Организацией за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ). В рамках инициативы с 2003 г. проводится оценка связей окружающей среды и человеческой безопасности в Центральной Азии через региональные консультации в Ашхабаде. К настоящему времени осуществляется ряд проектов, включая всестороннюю оценку ситуации в Ферганской долине. В рамках инициативы подготовлены доклад по результатам оценки и всесторонняя программа для Ферганской долины, в основном посвященная пользованию приграничными реками, а также борьбе со стихийными бедствиями, промышленными и радиоактивными угрозами.[75]

Можно сказать, что сотрудничество в вопросах экологии имеет большую политическую поддержку, чем в других областях. Это происходит потому, что сотрудничество в области окружающей среды редко воспринимается как угроза безопасности или суверенитету, а к единому мнению об общих (экологических) рисках часто легче прийти, чем к мнению об общих концепциях развития. Конструктивное сотрудничество в области экологии должно опираться на наличие доброй воли и способствовать созданию региональных рамок и укреплению и координации национальных структур. Однако острый дефицит внутренних ресурсов для решения экологических проблем означает, что стремление к экологическому сотрудничеству часто нужно подкреплять внешней помощью.

Одна из областей, где внешняя помощь может быть полезной, – более систематическое участие центральнозиатских государств в международных экологических режимах и конвенциях, в которых до сих пор центральнозиатские страны участвовали мало или совсем не участвовали.[76] Экологические конвенции важны, потому что они дают единые ориентиры национальным экологическим институтам, как правило, основанные на передовом международном опыте; облегчают доступ к технической помощи и стимулируют взаимодействие между представителями экологических организаций и специалистами в ходе различных международных форумов. Секретариаты международных экологических конвенций, таких как Экономическая комиссия ООН по Европе и ЮНЕП, должны учитывать их особую важность для Центральной Азии и способствовать более активному участию в них центральноазиатских стран.

Есть ряд конкретных инициатив, заслуживающих международной поддержки. Выше были отмечены Программа бассейна Аральского моря и Экологическая программа Каспийского моря. Следует упомянуть также о необходимости постоянной международной помощи в решении региональной проблемы истощения почвы (см. Вставку 4.12) и программы поддержки Центральнозиатской горной информационной сети – региональной организации, созданной в 1999 г. национальными академиями наук пяти стран с целью сохранения природных ресурсов в высокогорных районах Центральной Азии.[77] Внешним донорам предстоит много сделать в плане поддержки этих и других региональных инициатив, включая признание того, что усилия требуют продолжительного времени, упорства и терпения со стороны доноров ввиду то усиливающегося, то спадающего интереса к инициативам со стороны центральноазиатских стран, а также необходимости в максимальной степени задействовать национальные институты и человеческие ресурсы с целью укрепления местных региональных экспертных ресурсов.

Вставка 4.12

Международная помощь в борьбе с истощением почвы

В середине 2003 г. проходивший в Ташкенте региональный форум с участием многих заинтересованных стран принял Ташкентскую объединенную платформу действий по соблюдению Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием. Платформа предусматривала включение вопросов деградации почвы как в национальное планирование, так и в сотрудничество по внешнему финансированию; межотраслевое сотрудничество с целью совместного осуществления инициатив по восстановлению почвы; разработку стратегии по мобилизации ресурсов на основе новых возможностей, предоставляемых Глобальным экологическим фондом (ГЭФ); соглашение о создании рабочих групп по развитию партнерства в соблюдении конвенции во всех странах Центральной Азии.

В настоящее время ГЭФ, Азиатский банк развития и ряд других доноров и международных организаций запускают Инициативу стран Центральной Азии по управлению земельными ресурсами, цель которой – борьба с деградацией почвы и улучшение условий жизни сельского населения в региональном масштабе. Инициатива станет партнерством многих стран и доноров в поддержке развития и осуществления национальных планов комплексного и интегрированного подхода к устойчивому управлению земельными ресурсами. Как истинно региональная инициатива, она основана на признании того, что деградация почвы – общая проблема для всех центральноазиатских стран.

Источник: Asian Development Bank 2000 and 2004b.

Выводы и рекомендации

Выводы

Вопросы водных и энергоресурсов и экологической стабильности в Центральной Азии тесно переплетаются между собой и имеют ряд важных региональных измерений, требующих координации действий в масштабе региона. Во-первых, несогласованные и противоречивые приоритеты в использовании воды прибрежными государствами, находящимися выше и ниже по течению крупных трансграничных рек, приводят к потере ограниченных водных ресурсов, неоптимальным с региональной точки зрения инвестициям, обостряют напряженность и риск конфликтов между странами и местными сообществами, а также способствуют деградации других экологических ресурсов, таких как земля, леса и животный мир.

Во-вторых, водные проблемы региона связаны с неразумной сельскохозяйственной политикой, расточительными системами ирригации и дренажа, что наносит значительный ущерб продуктивности сельского хозяйства. Было бы очень полезно, если бы страны региона проводили более эффективную национальную политику в области водного хозяйства координированным и взаимодополняющим образом. Более эффективное использование воды (и энергии) могло бы способствовать снижению напряженности в региональных отношениях по вопросам распределения ограниченных природных ресурсов.

В-третьих, страны Центральной Азии обладают значительным потенциалом экспорта нефти, газа и электроэнергии на внешние рынки, но для этого необходимы сотрудничество друг с другом и соседними странами и поддержка международного сообщества с целью полной реализации потенциала.

Наконец, Центральной Азии грозит целый ряд серьезных экологических рисков, которые могут нанести ущерб потенциалу развития и безопасности человека в регионе в целом. Все это, несомненно, требует координированного подхода на региональном уровне.

Издержки отсутствия сотрудничества, по-видимому, очень велики, особенно в более бедных странах; для более систематической количественной оценки требуются дальнейшие исследования

К сожалению, полностью оценить издержки отсутствия сотрудничества невозможно, хотя они, по-видимому, очень велики, особенно в более бедных странах. В Таблице 4.5 приведены ориентировочные издержки и выгоды, показывающие, что мы знаем и чего мы не знаем об издержках отсутствия сотрудничества и выгод от его наличия. Исходя из факторов, поддающихся в настоящее время количественной оценке, можно сделать общий вывод о том, что ежегодная чистая выгода составит около 5% ВВП. А выгоды для более мелких и бедных стран, конкретно Кыргызстана и Таджикистана, по-видимому, будут в два раза выше.

Причем совершенно ясно, что это лишь часть издержек, которых можно избежать, и выгод, которые можно получить в случае, если сотрудничество между странами Центральной Азии будет полным и эффективным. Для более систематической количественной оценки требуются дальнейшие исследования.

Деятельность в пользу более интенсивного сотрудничества стран Центральной Азии в области водного хозяйства, энергетики и экологии должна исходить из того, что страны уже сделали некоторые шаги в сторону сотрудничества. Им удалось избежать прямых трансграничных конфликтов, которые рассматривались наблюдателями после распада Советского Союза как весьма вероятные. Они также ведут непрерыв-

Таблица 4.5

Ориентировочные издержки при отсутствии сотрудничества и выгоды от его наличия

Издержки отсутствия сотрудничества	Выгоды от сотрудничества
Издержки строительства дополнительных регулирующих водохранилищ, расположенных ниже по течению: 200 млн. долл. США на строительство дополнительного регулирующего водохранилища в Коксарае (Казахстан) объемом 3 млрд. куб. м Сопоставимые издержки на строительство дополнительных регулирующих водохранилищ в Узбекистане объемом 2,5 млрд. куб. м **Издержки в виде потерь сельскохозяйственной продукции вследствие плохого управления водным хозяйством:**[78] 1,75 млрд. долл. США в год	**Чистая выгода от эксплуатации Токтогульского водохранилища в режиме ирригации, а не в энергетическом режиме:** 32,2 млн. долл. США в год **Выгоды от инвестиций в транспортировку нефти и газа:** Нет данных **Выгоды от долгосрочных инвестиций в энергетические объекты:** Нет данных **Выгоды от природоохранных мер:** Нет данных

С точки зрения будущего сотрудничества, имеется хорошая основа в виде позитивных примеров; в то же время существует множество препятствий

ный диалог и инициируют идеи сотрудничества на самом высоком уровне, а также в научных кругах и НПО. В той или иной степени все они приветствуют участие международных доноров и институтов в осуществлении региональных инициатив. С точки зрения будущего сотрудничества, имеется хорошая основа в виде позитивных примеров, уроков прошлого и поощрения партнерства в осуществлении важных инициатив.

В то же время существует и множество препятствий. Главные из них – проведение национальной политики самообеспеченности водой и энергией. Эта позиция, по-видимому, связана с узким толкованием вопросов энергетики и водного хозяйства как вопросов национальной безопасности, а также со стремлением к максимальному национальному суверенитету, при продолжающемся взаимном недоверии руководства стран; она коренится и в отсутствии институциональных основ для разрешения конфликтов и соблюдения соглашений. Хотя в большинстве стран мира признается связь вопросов природных ресурсов и национальной безопасности и наблюдается стремление к определенной независимости от внешних сил, это не мешает странам участвовать в международной торговле природными ресурсами и заключать соглашения о сотрудничестве по вопросам управления и использования региональных природных ресурсов. Наличие такого опыта говорит о том, что в Центральной Азии можно достигнуть лучшего баланса с точки зрения использования экономических и политических выгод от торговли энергией и водными ресурсами без риска для национальной безопасности и независимости.

Какие же факторы могли бы помочь руководителям центральноазиатских стран укрепить доверие и воспользоваться своими сравнительными преимуществами и общностью интересов? Следует отметить четыре элемента, которые могут способствовать сотрудничеству:

- демонстрация и признание коллективных выгод от совместного решения региональных проблем;
- использование предыдущего успешного опыта сотрудничества;
- признание общей заинтересованности в отсутствии региональных конфликтов и безопасности (а руководители, возможно, не захотят отставать от других стран в деле сотрудничества);
- участие соседей и международных доноров в разработке, финансировании и ведении переговоров по международным соглашениям.

До сих пор усилия международного сообщества в поощрении регионального сотрудничества в области водного хозяйства, энергетики и экологии были недостаточными. Несмотря на выделение крупных сумм, продолжалась экологическая деградация бассейна Аральского моря, хотя и был отмечен определенный прогресс в понимании проблемы и поисках местных решений (восстановление водно-болотистых угодий, защита некоторых районов моря и т. д.). В случае других похвальных усилий со стороны доноров, например помощь в разрешении сложных проблем водно-энергетического комплекса Сырдарьи, сотрудничество ключевых национальных государственных органов носило ограниченный характер.

Вместо того чтобы стремиться к всеобъемлющему решению региональной проблемы, доноры поняли, что, как правило, лучше всего работает триединая стратегия: поддержка национальных решений и проектов, составляющих единое региональное целое; поддержка двусторонних или трехсторонних решений там, где страны готовы работать друг с другом; работа с региональными структурами и наращивание их потенциала, где это возможно, при реалистичной оценке возможностей прогресса в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Что же можно сказать о будущем регионального сотрудничества? Региональные соглашения могут быть достигнуты только при наличии взаимного доверия и достаточно успешного прошлого опыта сотрудничества. В настоящее время Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, по-видимому, в целом одинаково смотрят на решение региональных вопросов в области водных, энергетических и экологических ресурсов и готовы искать общие подходы. Кроме того, по большинству наиболее острых трансграничных вопросов, по-видимому, будет преобладать двусторонний подход, о чем свидетельствует улучшение двусторонних отношений между странами Центральной Азии и соседними государствами по целому кругу вопросов: отношения Китай – Казахстан (нефть), Казахстан – Россия (вода), Кыргызстан – Таджикистан (электроэнергия), Туркменистан –Узбекистан (газ), Иран – Турция – Туркменистан (электроэнергия) и Казахстан – Кыргызстан (электроэнергия и вода).

Двусторонние соглашения, несомненно, важны, потому что они демонстрируют результаты взаимовыгодного сотрудничества, укрепляют доверие и создают традицию регионального сотрудничества. По мере того как выгоды от этих соглашений становятся реальностью, руководители центральноазиатских стран будут все лучше понимать желательность более широкого сотрудничества. Следует надеяться, что это будет распространяться на все большее количество областей и стран. Хотя двусторонние и даже трехсторонние соглашения менее выгодны, чем региональные соглашения, их легче достигнуть, и в любом случае выгод от них больше, чем если бы сотрудничества вообще не было.

Рекомендации

В настоящей главе намечены конкретные области, где скорейшее установление сотрудничества по вопросам водопользования, энергетики и экологии оправдано. К ним относятся:

- Соперничество в регионе в использовании водных и энергетических ресурсов Сырдарьи до сих пор не поддается разрешению в региональном масштабе. Строительство водохранилищ в Узбекистане может частично снять необходимость соглашения по решению сезонных конфликтов, но остается необходимость в соглашении, направленном на облегчение многолетнего хранения воды и стратегию долгосрочного развития гидроэнергетического потенциала бассейна реки. По-видимому, до тех пор, пока новые инвестиции не смягчат напряженность между странами, значимой окажется некая форма предсказуемой и регулярной оплаты со стороны государств ниже по течению хотя бы издержек по содержанию и эксплуатации водной системы.
- В бассейне Амударьи возможности сотрудничества по завершению строительства гидроэлектростанций Сангтуда I + II довольно благоприятны, а планы Таджикистана по завершению строительства Рогун I + II могут привести к конфликтам, поскольку последнее в отличие от первого требует новых крупных инвестиций в сооружение водохранилища. Кроме того, существующее соперничество между Туркменистаном и Узбекистаном в распределении воды ниже по течению может обостриться, если увеличится спрос на воду в Афганистане. Эти вопросы требуют решения.
- Крайне необходимо сотрудничество между Туркменистаном и Узбекистаном в эксплуатации Каршинских насосных станций.
- В секторе электроэнергетики внутрирегиональной торговле во многом способствовало бы применение правил доступа третьей стороны к системам электропередачи, разработка ценообразования за электропередачу, а региональная торговля с Россией – от завершения строительства линии электропередач «Север – Юг».
- В нефтегазовом комплексе приоритетной задачей для Казахстана, Туркменистана и Узбекистана, по-видимому, будет снижение зависимости от транзита по территории России.
- Потенциально катастрофические опасности озера Сарез, многочисленные свалки урановых отходов и многие другие экологические «горячие точки» должны быть предметом совместных региональных действий и совместной ответственности за расходы или привлечение международной донорской помощи.
- Наконец, чрезвычайно важно достигнуть экологического соглашения между Таджикистаном и Узбекистаном по вопросам загрязнения окружающей среды ТАДАЗом.

Кроме данных конкретных рекомендаций, можно указать более широкие области, в которых возможно плодотворное региональное сотрудничество с учетом успехов и неудач в прошлом:

Национальным правительствам необходимо:

- Совершенствовать национальную политику и законодательство в области использования водных, энергетических и экологических ресурсов. Приоритетным направлением в национальных водохозяйственных мероприятиях является обеспечение сельского хозяйства достаточными финансовыми ресурсами для пользования водой в оросительной сети. В Узбекистане, Туркменистане и, до некоторой степени, в Таджикистане для этого необходимы реформа землепользования, государственного ценообразования и системы сбыта. Реформы в этих странах, а также в Кыргызстане и Казахстане, должны сопровождаться повышением роли ассоциаций потребителей водных ресурсов для обеспечения ирригации и дренажа земель фермерских хозяйств; кроме того, необходимо организовать обучение рациональному водопользованию. Эти мероприятия могли бы способствовать снижению потребления воды и повышению производительности и прибыльности сельского хозяйства. Желателен обмен опытом и уроками в масштабе региона, а также прогресс во взаимном сотрудничестве при проведении национальной политики в каждой из стран.
- Искать двусторонние и трехсторонние решения важнейших пограничных вопросов, связанных с водой, энергоресурсами и экологией, при оценке коллективных выгод и возможностей для укрепления доверия и взаимопонимания.
- Работать на местах в пограничных районах с целью разрешения специфических проблем, создаваемых наличием границ. Создание «границ с человеческим лицом» применимо также в контексте трансграничных отношений, связанных с водой, энергоресурсами и экологией. Предотвращение и смягчение возможностей для конфликтов на местном уровне одинаково важно и для региональной, и для национальной политической стабильности.
- Проявлять большую инициативу в реформировании экологических структур и мер политики. Реформы должны основываться на современном уровне знаний в области регулирования (например, применение экономических и добровольных инструментов, интеграция экологической политики, стимулирование «чистых» производств и экологически чистой продукции), но также должны учитывать существующие институциональные реалии.
- Более активно участвовать в международных экологических конвенциях и соответствующих сообществах по разработке политики и наращиванию экспертного потенциала как на правительственном, так и на неправительственном уровне.
- Поддерживать региональные институты, в особенности создание и эффективную работу Водно-энергетического консорциума под эгидой ОЦАС.
- Давать простор и свободу национальным и региональным научным, общественным или гражданским организациям и сообществам в разработке предложений и решений по региональным проблемам, связанным с водой, энергетикой и экологией, учитывать реакцию общественности на официальные стратегии, программы и действия.

Организациям регионального сотрудничества необходимо:

- Разработать ясное видение оптимальной схемы регионального сотрудничества и интеграции водных, энергетических и экологических систем в пределах своих мандатов. Но при этом реалистично смотреть на возможные достижения в краткосрочной перспективе. Поддерживать двусторонние и трехсторонние подходы в той мере, в какой они совпадают с долгосрочным видением.
- ОЦАС, в которую входит Водный и энергетический консорциум, должна эффективно поддерживать и продвигать его работу.
- В полной мере учитывать вопросы экологии при разработке региональных проектов по использованию водных и энергетических ресурсов, а также в области транспорта.
- Основные внутриотраслевые органы водного хозяйства, энергетики и охраны окружающей среды (например, Международный фонд по спасению Аральского моря, Энергетическая система Центральной Азии, Региональный экологический центр Центральной Азии и т. д.) должны прояснить свои функции в отношении друг друга и дальше укреплять свою роль в региональном мониторинге, регулировании, ведении переговоров и разрешении споров.

Международным партнерам необходимо:

- В случае участия в поддержке соответствующих национальных программ уделять большее внимание региональным вопросам энергетики, водного хозяйства и экологии.
- Специально включать вопросы экологии во все региональные инициативы, связанные с водой, энергетикой и транспортом. Для укрепления национального экологического экспертного потенциала во всех этих мероприятиях должны участвовать национальные специалисты-экологи.
- Обеспечить эффективную поддержку Водного и энергетического консорциума, если власти центральноазиатских государств продемонстрируют намерение работать дальше.
- Работать с частными и государственными партнерами над анализом перспектив развития региональной водной и энергетической инфраструктуры и искать нестандартные финансовые решения для перспективных инвестиционных программ и проектов.
- Поддерживать и поощрять страны Центральной Азии в стремлении присоединиться к глобальным экономическим конвенциям и соблюдать их.
- Поддерживать исследования в области систематической количественной оценки выгод регионального сотрудничества, а также долгосрочных проблемных областей, таких как наблюдение за снежным покровом, формированием речных водотоков и защитой биоразнообразия.

Глава 5

Сотрудничество в целях противодействия региональным опасностям: стихийным бедствиям, наркоторговле, преступности и терроризму

«Обеспечение человеческой безопасности означает избавление от таких хронических угроз, как голод, болезни и репрессии, а также защиту от неожиданных негативных потрясений в укладе повседневной жизни, будь то дома, на работе или в месте проживания.»

Доклад о человеческом развитии ПРООН 1994 г.

В Центральной Азии стихийные бедствия и антропогенные катастрофы представляют потенциально самые серьезные угрозы для жизни человека

Защита от региональных угроз: настоятельная необходимость сотрудничества

В Центральной Азии стихийные бедствия и антропогенные катастрофы представляют потенциально самые серьезные угрозы для жизни человека и источников средств к существованию. Поскольку многие из угроз носят региональный характер, сотрудничество в области подготовки, предотвращения и реагирования дает еще одну возможность странам Центральной Азии объединить усилия для принятия конкретных практических мер на региональном уровне.

В основе настоятельной необходимости сотрудничества – несколько предпосылок. Во-первых, природные и антропогенные опасности, включая стихийные бедствия, наркоторговлю, преступность и терроризм, не признают границ. Во-вторых, страны согласны с тем, что все они подвергаются опасностям, хотя и в разной степени. Если незаконный оборот наркотиков раньше вызывал озабоченность исключительно в Афганистане, гражданская война была бедствием для Таджикистана, терроризм представлял угрозу только для Узбекистана и Ферганской долины, а преступность – только для таких больших городов, как Алматы, то теперь это реальные угрозы для всего региона. В-третьих, поскольку стихийные бедствия или антропогенные катастрофы наносят большой ущерб экономике, человеческому благосостоянию и политической стабильности, то гораздо более предпочтительны их предотвращение и готовность к ним, где это представляется возможным.

В-четвертых, существует тесная взаимосвязь между наркоторговлей, преступностью и терроризмом, с одной стороны, и внутренними и межгосударственными конфликтами – с другой, так что предотвращение и управление рисками может стать способом предотвращения конфликтов. В-пятых, описанные выше проблемы тесно связаны с другими региональными проблемами. Как только страны закрывают свои границы для противодействия мнимым или реальным угрозам безопасности, начинает страдать трансграничная торговля, сокращаются уровень миграции и человеческие контакты на местном уровне. При неграмотной эксплуатации водной инфраструктуры возрастают риски неожиданного прорыва плотин и каналов. А в порочном круге оказываются связанными воедино наркоторговля, преступность, терроризм и слабое управление, коррупция и ограничение возможностей для людей и местных сообществ.

И наконец, успешное сотрудничество в области противодействия и ликвидации последствий стихийных или антропогенных угроз может повысить уровень доверия и усилить готовность преодолеть традиционные конфликты между соседними государствами. Это подтверждается примерами из разных регионов. Например, вслед за разрушительным землетрясением в турецкой провинции Мармара в 1999 г. последовало сближение между Грецией и Турцией.

Предотвращение стихийных бедствий – приоритет для регионального сотрудничества

После всемирных трагедий, вызванных разрушительным воздействием азиатского цунами в декабре 2004 г. и ураганом Катрина в южной части Соединенных Штатов в августе 2005 г., выросло осознание того, что стихийные бедствия могут иметь крупные, непредсказуемые последствия для целых регионов и огромного количества людей. К счастью, опасности со стороны океана не затрагивают Центральную Азию, однако она подвержена воздействию более чем 20 различных типов опасных природных явлений, включая землетрясения, ливневые паводки, оползни, обвалы, сход лавин и наводнения, вызываемые таянием ледниковых озер.[1] Любая из этих угроз – тем более их сочетание – может стать причиной гибели тысяч людей и оставить миллионы людей без крова и средств к существованию, разрушить инфраструктуру, вызвать перебои с доставкой продовольствия и других важнейших товаров, отравить реки и нанести долгосрочный ущерб здоровью и питанию. Нанесенный ущерб часто имеет региональный характер, хотя распространение самой катастрофы ограничено местными масштабами. Помимо того что стихийные бедствия могут потенциально повлечь крупномасштабные человеческие жертвы, они воздействуют на темпы роста региональной экономики, усугубляют финансовые проблемы, создают препятствия для финансирования в социальной сфере и инфраструктуре и перенаправляют потоки финансовой помощи в регионы стихийного бедствия, вместо того чтобы использовать их в интересах долгосрочного развития.

Потенциальные человеческие и экономические потери

События во всем мире указывают на постоянно растущую частоту стихийных бедствий, возрос-

шие человеческие жертвы и экономические издержки. Хотя количество потерянных жизней за последние 20 лет сократилось: в 1990-е гг. во время стихийных бедствий погибли 800 тыс. человек, а в 1970-х гг. – 2 млн., однако число пострадавших возросло в три раза и достигло 2 млрд. человек.[2] Согласно Докладу о мировых катастрофах 2004 г., подготовленному Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, экономическая стоимость стихийных бедствий стремительно возросла. Только за последние два десятилетия прямые экономические потери выросли в 5 раз и составили 629 млрд. долл. США.[3] Прямые потери в годовом исчислении от погодных явлений увеличились с 3,9 млрд. долл. в 1950-х гг. до 63 млрд. долл. в 1990-х гг. Всемирный банк и Служба геологических наблюдений США полагают, что глобальные экономические потери от стихийных бедствий в 1990-х гг. могли бы быть снижены на 280 млрд. долл., если бы 40 млрд. долл. были бы инвестированы в превентивные мероприятия.[4]

Стихийные бедствия обычно наносят несравнимо больший ущерб бедным странам по сравнению с богатыми, как показано в Таблице 5.1. И даже внутри страны бедные группы населения, как правило, страдают гораздо сильнее, а распространение бедности неизбежно возрастает. Бедные слои населения часто проживают в опасных районах, где стоимость земли относительно низка, и им значительно сложнее своевременно эвакуироваться, даже при получении предупреждения о надвигающемся бедствии. Снижение доходов и ущерб имуществу сопровождаются сокращениями штата в фирмах и на предприятиях, реагирующих таким образом на спад экономической активности, и увольнением менее квалифицированных сотрудников с меньшим опытом работы. У бедных изначально меньшая степень финансовой защищенности, низкий уровень сбережений и отсутствие доступа к кредитам. Всё вместе это оказывает необратимое воздействие на человеческий и физический капитал бедных слоев населения, что ограничивает перспективы их возвращения к нормальной жизни. В Центральной Азии шок от любых стихийных бедствий накладывается на уже и без того огромное сокращение доходов и рост бедности после распада Советского Союза (см. Главу 2).

Стихийные бедствия наносят несравнимо больший ущерб бедным странам

Информация о последствиях стихийных бедствий и связанных с ними издержках в Центральной Азии ограничена, но, даже если не учитывать исключительные события, годовой ущерб от «обычных» катастроф весьма значителен.[5] Согласно некоторым оценкам,[6] потенциальные экономические издержки могут составить 70% от ВВП Таджикистана, 20% в Кыргызстане и более умеренные 3–5% в Казахстане и Узбекистане (см. Рисунок 5.1).

Между 1992 и 1999 гг. в Кыргызстане было зафиксировано более 1 200 стихийных бедствий. Они унесли жизни более 400 людей, разрушили и уничтожили 50 тыс. домов, 222 школы, 127 лечебных учреждений, а также автодороги, линии электропередач, гидротехнические сооружения и другие важные элементы инфраструктуры.[7] По данным ЕЭК ООН, прямой экономический ущерб от стихийных бедствий в средний обычный год в Кыргызстане превышает 20 млн. долл. США.[8] Эти цифры не включают в себя косвенный ущерб и вторичные последствия, такие как экологический ущерб, эпидемии, ухудшение жизненных условий и снижение плодородия почвы.

Экономические издержки могут составить от 70% ВВП Таджикистана до более низких 3–5% в Казахстане и Узбекистане

В Таджикистане ежегодно происходит 50 тыс. оползней, 5 тыс. подземных толчков и землетрясений, сотни сходов лавин и селевых потоков. В 1999 г. засуха в юго-восточном Таджикистане поразила 250 тыс. гектаров неорошаемых культур, вследствие чего 840 тыс. человек оказались в

Таблица 5.1

Средние показатели ущерба от крупных стихийных бедствий*

	Ущерб от стихийного бедствия, в % от ВВП			
	Развивающиеся страны**	Небольшие государства	Страны с низкими доходами	Другие развивающиеся страны
1977 – 1981	7,1	22,4	3,2	1,8
1982 – 1986	7,0	20,6	4,9	2,4
1987 – 1991	12,3	34,7	4,8	2,3
1992 – 1996	3,3	11,7	2,7	1,0
1997 – 2001	4,1	9,0	5,8	1,5

**Средний уровень ущерба от стихийного бедствия основан на невзвешенной средней величине коэффициента ущерба страны по отношению к ВВП.*
***Выборка включает 31 небольшое государство, 59 стран с низкими доходами и 56 других развивающихся стран.*
Источник: IMF 2003.

На территории региона наиболее серьезную и потенциально наиболее разрушительную опасность представляют землетрясения

критической зависимости от продовольственной помощи. За этим в 2000 г. в Таджикистане последовала засуха, самая сильная за последние 74 года, что повлекло за собой сокращение на 47% производства зерновых и угрозу голода для примерно миллиона людей.

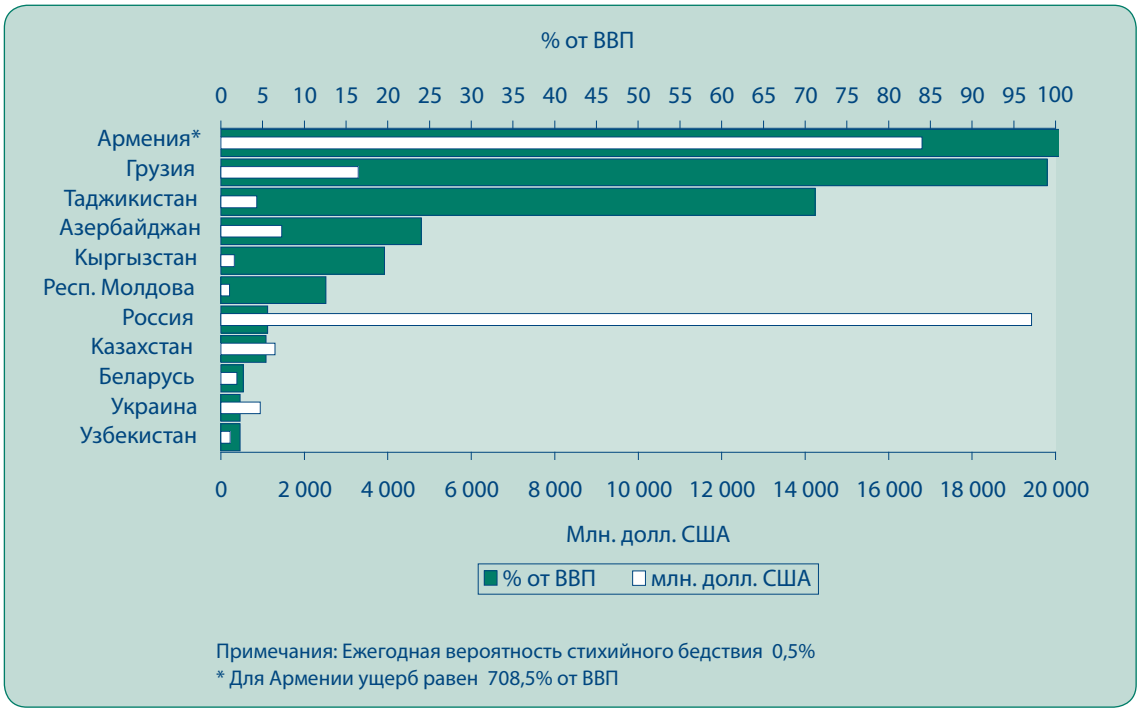
Согласно данным экспертов из Казахстана, прямой ущерб от стихийных бедствий ежегодно составляет 20 млн. долл. США, а косвенный ущерб может превышать эту сумму в 10 раз.[9] В Таблице 5.2 приведены данные Министерства по чрезвычайным ситуациям Казахстана об экономическом ущербе и человеческих потерях в результате стихийных бедствий в Казахстане с начала 1995 г., включая как техногенные катастрофы (технологические, транспортные аварии, пожары и т. д.), так и природные риски (в том числе экологические бедствия, природные возгорания и инфекционные заболевания).

На территории региона наиболее серьезную и потенциально наиболее разрушительную опасность представляют землетрясения. Вся южная часть Центральной Азии находится в одной из самых активных сейсмических зон (см. Рисунок 5.2). Сильные землетрясения, наносящие большой ущерб людям и инфраструктуре, – обычное явление в регионе. В 1949 г. землетрясение в Ашхабаде унесло жизни 70 тыс. человек, а Алматы три раза подвергался разрушению в конце XIX и в начале XX в. в результате землетрясений, сила которых составляла более 7 баллов по 12-балльной шкале Рихтера. Если бы произошло еще одно землетрясение сходной силы, то более 60% зданий в Алматинском регионе были бы разрушены, при этом, по некоторым оценкам, 500 тыс. человек получили бы ранения, а 300 тыс. – погибли.[10] Согласно мнению экспертов, землетрясение даже меньшей силы может стать причиной гибели 75 тыс. человек из 1,5 млн. жителей в Алматы, 55 тыс. из 1,1 млн. – в Душанбе и 45 тыс. из 2,2 млн. – в Ташкенте.[11] Сильные землетрясения на территории любого из этих государств, вероятнее всего, могут привести к разрушению коммуникаций, систем отопления, газо- и водоснабжения, железных и автомобильных дорог, линий электропередач и мостов.

Около 30% территории Казахстана, где проживает более 6 млн. человек и где расположено 40% промышленности, постоянно находятся под угрозой разрушительного землетрясения.[12] В 2003 г. в Казахстане было зафиксировано 21 землетрясение.[13] Во время подземных толчков в мае 2003 г. в Жамбыльской области Казахстана пострадали 43 тыс. человек, из которых 30 тыс. остались без крова. 66% всех административных зданий были серьезно повреждены.

Более половины территории Узбекистана, где проживают 16 млн. человек и где расположено 90% промышленности этой страны, находится, как полагают, в сейсмически активной зоне, где

Потенциальный экономический ущерб от стихийных бедствий в некоторых странах СНГ **Рисунок 5.1**



Источник: На основе World Bank 2004e.

Таблица 5.2

Последствия стихийных бедствий в Казахстане, 1995 – 2003 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Количество пострадавших	34 089	24 329	24 560	29 326	22 656	21 851	23 109	24 324	27 212
Количество смертных случаев	5 714	5 151	4 738	4 444	3 881	3 818	3 887	3 996	4 442
Материальные затраты (млн. долл. США)*	44	22	51	37	21	22	21	36	30

**Обменный курс: 1 долл. США равен 130,49 казахских тенге на 6 мая 2005 г.*

Источник: Информация веб-сайта Министерства по чрезвычайным ситуациям, http://ns.emer.kz.

сила подземных толчков может достичь 7 или 9 баллов по шкале Рихтера.[14] Сильное землетрясение произошло в Андижане в 2002 г., в Кашкадарье в 1998 г. и в Ташкенте в 1966 г., где подземные толчки силой 8 баллов стерли с лица земли 78 тыс. жилых домов. В Таджикистане, где происходят сотни подземных толчков каждый год, более 500 домов были повреждены и 2 500 человек пострадали во время землетрясения в районе Фархора в октябре 2000 г.

Другие источники потенциально значительных стихийных бедствий – оползни, селевые потоки и наводнения. В Центральной Азии находятся 30 водохранилищ, созданные более 30 лет назад и эксплуатирующие устаревшее гидроинженерное оборудование.[15] Частые наводнения несут в себе опасность разрушения дамб, береговой линии и экстренного сброса воды. Всё это может причинить значительный ущерб на территории в тысячи квадратных километров. Самая большая опасность, имеющая огромные трансграничные последствия, исходит от горных озер с непрочной системой природных дамб, к числу которых относится озеро Сарез в Таджикистане (см. Вставку 4.2 в Главе 4). Прорыв плотины на озере Сарез может нанести ущерб почти 6 млн. человек, проживающих на территории в 70 тыс. кв. км в Афганистане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.[16] Если подземные толчки или другие факторы приведут к прорыву дамбы в Чарвакском, Андижанском, Каттакурганском или Южно-Сурханском водохранилищах в Узбекистане, а также Токтогульской плотины в Кыргызстане или Кайраккумского водохранилища в Таджикистане, то это вызовет, вероятнее всего, сильные наводнения, которые могут нанести ущерб соседним государствам.

Частые наводнения могут причинить значительный ущерб на территории в тысячи квадратных километров

Усиление рисков стихийных бедствий в результате деятельности человека

Хотя стихийные бедствия, как правило, не могут быть предотвращены, существует возможность сократить риски большого ущерба. Высокая

Сейсмически опасные зоны в Центральной Азии **Рисунок 5.2**

Источник: основано на карте приведенной в World Bank 2004f.

Многие экологические угрозы в Центральной Азии в действительности – следствие политики прошлых лет

степень уязвимости перед лицом стихийных бедствий в некоторых регионах Центральной Азии может объясняться сложными геоклиматическими условиями, политикой прошлых лет, а также способами борьбы со стихийными бедствиями в настоящее время. Многие из числа экологических угроз в Центральной Азии в действительности – следствие политики, которая на протяжении десятилетий позволяла производить обогащение урана, сброс отходов, хранение пестицидов и т. п. Хотя в основном эта деятельность в настоящее время прекратилась, она оставила опасное наследство.

Всё это в наиболее явной форме проявляется в случае с загрязнением отходами урана. До распада Советского Союза Центральная Азия поставляла сырье и служила местом испытаний для советской ядерной программы; поддерживала производство, испытание и хранение радиоактивных материалов; именно здесь разрабатывались и испытывались образцы химического и биологического оружия. После 1991 г. Кыргызстан и Таджикистан столкнулись с ужасающими последствиями скопления на своей территории большого количества отходов уранового производства, которые требовали надлежащего поддержания мест для их хранения. В настоящее время оползни, наводнения, землетрясения и повышение уровня грунтовых вод представляют собой все возрастающую угрозу для мест хранения отходов, большинство из которых находятся в критическом состоянии и могут разрушиться. Любая авария основного места хранения отходов приведет к загрязнению огромной площади на территории всего региона.

Ряд захоронений отходов расположен вблизи основных водных артерий региона или их притоков, что значительно повышает потенциальную опасность этих хранилищ. Так, например, радиоактивные отходы на ядерной свалке бывшего советского горнодобывающего и химического завода в Ленинабаде (ныне Худжанд) угрожают реке Сырдарья. Таджикистан раньше был важным поставщиком урана как для военных, так и промышленных целей и теперь обременен почти 50 млн. тон радиоактивных отходов, которые могут быть смыты дождевыми водами в Сырдарью.[17] В Кыргызстане расположено 30 хранилищ урановых отходов, большинство из которых находятся рядом с притоками Сырдарьи и всего в 30 км от узбекской границы. В случае оползней или селевых оползней радиоактивные отходы могут быть смыты в реки Майлуу-Суу, Карадарья и Сырдарья, что приведет к загрязнению 300 кв. км в Узбекистане, населенных 1,5 млн. человек. На территории Узбекистана также есть несколько хранилищ урановых отходов и токсичных ядов, представляющих серьезную угрозу и расположенных недалеко от Туркменистана.

Основная проблема сегодня – обеспечение условий, при которых человеческая деятельность не усугубляла бы воздействие природных явлений

Основная проблема сегодня – обеспечение условий, при которых человеческая деятельность не усугубляла бы воздействие природных явлений. Согласно обширному докладу ПРООН о воздействии стихийных бедствий на глобальное человеческое развитие, риски стихийных бедствий находятся в зависимости, как положительной, так и отрицательной, от политики развития городских и сельских районов, комплексного использования ресурсов, уровня промышленного и экономического развития, профилактики заболеваний, подходящих методов строительства и проектирования, борьбы с коррупцией и преступностью и т. д.[18] Попустительство, допускающее расположение большого числа населенных пунктов на территориях, подверженных опасности затопления, или нарушение норм строительства зданий в сейсмически опасных зонах оборачиваются значительным увеличением ущерба и количества человеческих жертв от возможных природных явлений. Сочетание коррупции и бедности часто влечет за собой принятие не соответствующих требованиям решений о месте расположения населенных пунктов и отсутствие эффективного контроля за исполнением строительных норм. В гористой местности вырубка леса, пахотные работы и выпас скота на горных склонах вызывают разрушение поверхностного слоя почвы, что может привести к оползням и сходам лавин.[19] Недостаточный ремонт и содержание дамб и ирригационной инфраструктуры, хранилищ урановых отходов в отсутствие системы раннего оповещения и готовности к стихийным бедствиям повышает вероятность больших человеческих и материальных потерь в случае стихийного бедствия.[20] Когда в основе этих проблем лежат давно принятые решения, связанные с заселением территорий, и такие коренные проблемы, как бедность, недостаток ресурсов и слабое управление, они становятся трудноразрешимыми. Тем не менее они требуют подробного рассмотрения и принятия соответствующих действий.

Решение многоплановых проблем по предотвращению или минимизации рисков стихийных бедствий, включая мониторинг рисков и подготовленность к бедствиям, внедрение системы реагирования в случае стихийных бедствий, а также реализацию соответствующей политики, требует принятия мер на различных уровнях. Такие уровни включают анализ процессов развития и рисков, возникающих в связи с использованием природных ресурсов; развитие городского хозяйства; борьбу с ухудшением

окружающей среды, например, эрозией почвы и наступлением пустынь; сглаживание структурной подверженности рискам стихийного бедствия в общественной инфраструктуре, строительстве жилых домов и таких важнейших учреждений, как больницы. Это также оценка институциональных, финансовых и социальных условий: строительных норм, финансирования и страхования для смягчения последствий стихийных бедствий, действий на местном уровне по охране окружающей среды, снижения бедности и усиления системы жизнеобеспечения и т. д. А в таких регионах, как Центральная Азия, подобные действия должны включать тесное региональное сотрудничество, поскольку воздействие катастроф выходит за национальные границы, а региональные возможности мониторинга и реагирования намного эффективнее мер на национальном уровне.

Развитие способностей реагирования на уровне национальных и региональных структур

Снижение рисков стихийных бедствий и техногенных катастроф – сфера ответственности министерств по чрезвычайным ситуациям, которые были созданы в каждой из стран для разработки и реализации политики, направленной на предотвращение чрезвычайных ситуаций, защиту жизни людей и минимизацию ущерба. Они координируют деятельность различных министерств, ведомств, региональных, городских и местных органов управления по разработке и реализации планов действий в чрезвычайной ситуации. Они также проводят обучение местного населения и государственных служащих и осуществляют управление государственными резервными финансовыми фондами, материальными и техническими ресурсами, включая продовольствие и медикаменты.

Страны Центральной Азии добились разной степени успеха в разработке планов по подготовке к чрезвычайным ситуациям. Правительство Казахстана при техническом содействии ПРООН подготовило в 2000 г. «Наращивание потенциала подготовленности Агентства Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям и природным катастрофам.» Кыргызстан в сотрудничестве с Азиатским банком развития в настоящее время разрабатывает Программу создания потенциала по предотвращению и реагированию на стихийные бедствия, которая предусматривает привлечение к программам по снижению рисков стихийных бедствий местных ресурсов, в дополнение к уже существующим ресурсам на национальном уровне. Как часть национального плана по защите окружающей среды, подготовленного при помощи специалистов из Всемирного банка, правительство Кыргызстана выступило с инициативой строительства безопасных хранилищ отходов уранового производства, а также переработки ртути и сурьмы. В каждом из государств общества Красного Креста и Красного Полумесяца сыграли важную роль в подготовке к стихийным бедствиям, кроме того, была разработана Стратегия Красного Креста для Центральной Азии.[21]

В политике в области чрезвычайных ситуаций пяти республик в настоящее время содержится региональный механизм, возникший на основе советского Государственного комитета по чрезвычайным ситуациям

В политике в области чрезвычайных ситуаций пяти республик в настоящее время содержится региональный механизм, возникший на основе советского Государственного комитета по чрезвычайным ситуациям. Комитет был создан в Советском Союзе в 1990 г. как постоянно действующий правительственный орган и в 1992 г., по соглашению, принятому после получения странами независимости, был разделен на отдельные государственные комитеты по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, которые впоследствие получили статус полноправных министерств. В 1993 г. на уровне СНГ был учрежден Межгосударственный совет по чрезвычайным ситуациям при стихийных бедствиях и техногенных катастрофах для координации политики по борьбе со стихийными бедствиями среди стран – членов СНГ. В компетенцию Совета входят подготовка соглашений о сотрудничестве, разработка и осуществление межгосударственных технических программ в области предотвращения катастроф и смягчения их последствий, интеграция национальных систем, а также обучение и обмен опытом между соответствующими учреждениями.[22]

Кроме того, страны Центральной Азии сотрудничают друг с другом на основе целого ряда региональных и двусторонних соглашений. Среди них можно отметить соглашение, принятое в 1996 г. между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном о сотрудничестве в области восстановления и переоснащения хранилищ радиоактивных отходов, имеющих трансграничное значение. В 1999 г. совместная программа стран Центральноазиатского экономического сообщества продолжила предыдущую инициативу по восстановлению и переоснащению хранилищ отходов. А соглашение, принятое в 1998 г. между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном о совместном использовании трансграничных рек, водохранилищ и водной инфраструктуры, создает основу для совместной деятельности по сокращению отрицательных последствий, вызванных весенними паводками, оползнями

Страны Центральной Азии подписали многие международные декларации и соглашения направленные на достижение более высокой степени готовности к стихийным бедствиям, однако целый ряд факторов затрудняет реализацию этих договоренностей

и другими стихийными бедствиями. Была также создана Межгосударственная рабочая группа, которая проводит от двух до трех встреч в год для обсуждения природных бедствий, имеющих общерегиональный характер.

Международное сообщество поддержало целый ряд межрегиональных инициатив. В 2003 г. сотрудники ведомств по чрезвычайным ситуациям из Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Узбекистана приняли участие во встрече Суб-регионального проекта по предотвращению и реагированию на стихийные бедствия, организованной ПРООН в Иране. На встрече обсуждались новые инициативы по предотвращению и реагированию на стихийные бедствия в Центральной Азии и некоторых соседних странах. Последующие встречи были проведены в Душанбе в 2004 г. и в Алматы в мае 2005 г.[23] Также в 2003 г. Координационный центр по реагированию на катастрофы Организации Североатлантического договора (НАТО) провел учения по гражданской обороне в узбекской части Ферганской долины «Фергана 2003». В учениях, которые были направлены на улучшение взаимодействия в условиях чрезвычайных ситуаций, наиболее актуальных для региона, главным образом, землетрясений, наводнений и оползней, приняли участие представители 28 стран и международных организаций. Эти учения стали частью программы «Партнерство ради мира», в которой теперь участвуют все страны Центральной Азии.

Страны Центральной Азии подписали многие международные декларации и соглашения на высшем уровне, направленные на достижение более высокой степени готовности к стихийным бедствиям на национальном и региональном уровне. Например, все государства Центральной Азии, за исключением Туркменистана, послали свои делегации на Международную конференцию по борьбе со стихийными бедствиями, проходившую в январе 2005 г. в Кобэ, Япония, и присоединились к Хиогской декларации, призвавшей к развитию международного и регионального сотрудничества.[24] Однако целый ряд факторов затрудняет реализацию этих договоренностей. Во-первых, в настоящее время не разработана полная система оценки рисков и реагирования на чрезвычайные ситуации в рамках всего региона, не говоря уже об отсутствии интегрированного подхода к планированию на случай чрезвычайных обстоятельств на национальном и региональном уровнях и разработки Регионального плана по предотвращению и реагированию на стихийные бедствия, позволяющего осуществлять сотрудничество, мониторинг, открытый обмен информацией и обучение. Мировой опыт по борьбе со стихийными бедствиями дает примеры успешной работы в этой области.[25]

Гражданские и общественные организации могли бы играть существенную роль в обеспечении готовности к стихийным бедствиям, поэтому их необходимо привлекать в обязательном порядке

Во-вторых, правительства в регионе не обладают достаточным потенциалом в области управления рисками, мониторингом, распространением информации на местах; или финансовыми возможностями для восстановительных работ и обеспечения готовности к стихийным бедствиям. Это, в частности, ясно следует из документов по Луговскому землетрясению, произошедшему в Казахстане в мае 2003 г.[26] Финансовые средства для борьбы со стихийными бедствиями во всех республиках недостаточны, и наибольшее внимание уделяется спасательным работам после произошедших катастроф, а не их предотвращению.[27] Необходимо изыскивать новые источники финансирования, включая привлечение частного сектора к поддержке программ подготовки к стихийным бедствиям.

В-третьих, местное население часто плохо информировано о потенциальной угрозе стихийных бедствий и возможных мерах по смягчению их последствий. Оно почти не принимает участие в подготовке к стихийным бедствиям, хотя играет ключевую роль в процессе преодоления их последствий и чаще всего лучше осведомлено о потенциальных местных угрозах и способах реагирования, а также более активно в осуществлении соответствующих мероприятий. Государственные учреждения по чрезвычайным ситуациям несут ответственность за информирование местного населения о реагировании и поведении во время чрезвычайных ситуаций посредством информационных кампаний в средствах массовой информации; за обучение готовности к стихийным бедствиям в школах и других учебных заведениях, а также распространение соответствующей информации среди ответственных лиц. Однако до сих пор большое число людей не охвачены деятельностью этих учреждений.

Национальные структуры привлекают к участию гражданское общество в основном для оказания помощи и проведения восстановительных работ. Однако гражданские и общественные организации могли бы играть существенную роль в обеспечении готовности к стихийным бедствиям: осуществлять коммуникацию между правительством и местным населением; заниматься привлечением средств; содействовать проведению разъяснительной работы и подготовке к чрезвычайным ситуациям. Поэтому на всех этапах подготовки к стихийным бедствиям необходимо в обязательном порядке привлекать представителей общественности к работе комитетов национальных, региональных и районных правительств и администраций. Вставка 5.1 показывает, как это можно сделать на прак-

тике. В идеале общественные организации, вовлеченные в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, также должны развивать региональные контакты, с тем чтобы предоставлять необходимую поддержку и критически подходить к деятельности официальных органов.

В-четвертых, страны Центральной Азии еще не ввели в действие систему страхования рисков при чрезвычайных обстоятельствах на межрегиональном уровне. Такая система была успешно внедрена в нескольких развитых странах, а также в Турции.[28] Введение системы принесло бы большие преимущества. Купившие страховку лица получили бы гарантированные выплаты в случае чрезвычайных ситуаций, что уменьшило бы нагрузку на государственный бюджет. Страхование также способствует улучшению мониторинга за строительными нормами и выделяемыми участками. Введение механизма страхования на региональном уровне будет покрывать риски на более обширной территории, чем это делают национальные схемы. Однако реализация такого плана потребует много времени, а его участниками, скорее всего, могут быть только жители больших городов.

И наконец, международное сообщество обычно очень быстро реагирует на произошедшее масштабное стихийное бедствие и предлагает гуманитарную помощь и содействие в восстановительных работах. Но оно значительно менее задействовано в оказании помощи в выполнении долгосрочных задач по обеспечению готовности и предотвращению стихийных бедствий. Международным партнерам следовало бы обратить более пристальное внимание на эти вопросы и действовать более систематически и координированно.

Вставка 5.1

На озере Сарез местное население принимает участие в деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям

В рамках Проекта восстановления и смягчения последствий на озере Сарез в Таджикистане разработан план по созданию системы подготовки к стихийным бедствиям, в котором определены ответственность и правила поведения во время катастрофы, методы обучения людей соответствующим навыкам, укрытия и подъездные пути. Все мероприятия рассчитаны на привлечение представителей руководства местных сообществ и населенных пунктов. В рамках проекта в Центральной Азии была создана поисково-спасательная группа добровольцев, состоящая исключительно из женщин. Их работа оказалась весьма полезной при оказании помощи во время оползней в Рошкале. Группы быстрого реагирования в деревнях прошли подготовку в поисковых и спасательных работах, а также в оказании первой помощи.

Источник: World Bank 2004f, Вставка 3.4.

Наркоторговля – региональная угроза для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

Трансграничная наркоторговля и последующий рост незаконного потребления наркотиков представляют собой все более острую угрозу стабильности и безопасности государств Центральной Азии и их населения

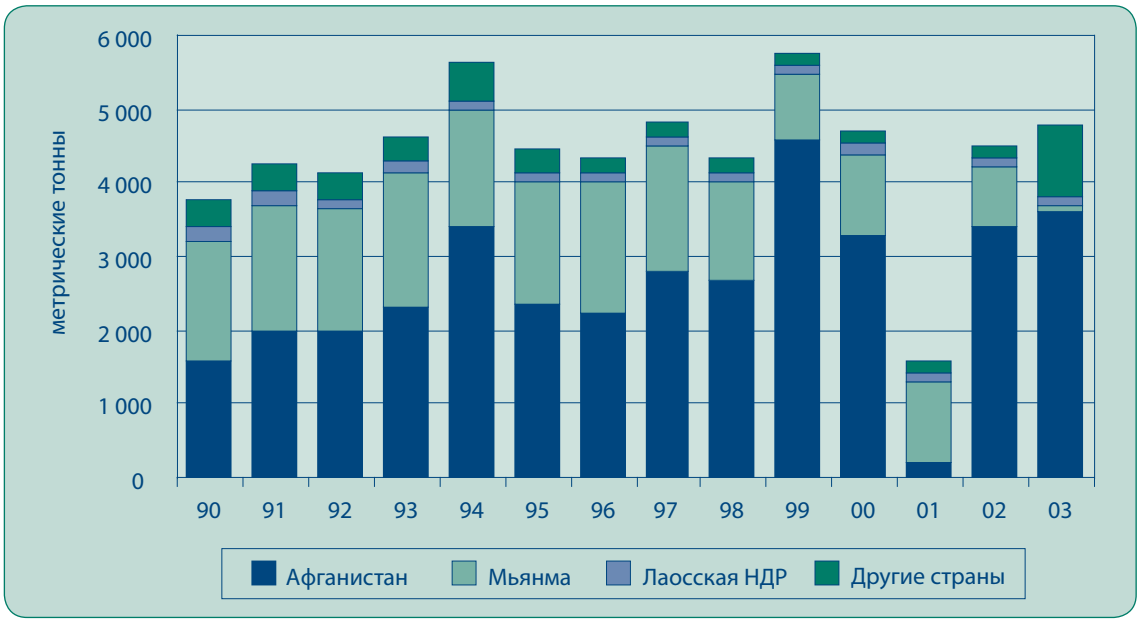
Трансграничная наркоторговля и последующий рост незаконного потребления наркотиков представляют собой все более острую угрозу стабильности и безопасности государств Центральной Азии и их населения. Начиная с конца 1990-х гг. через Центральную Азию пролегали основные маршруты поставки наркотиков для рынков Западной и Восточной Европы, и отправной точкой были не только Афганистан, но и другие азиатские страны, включая Китай и страны Юго-Восточной Азии.[29] Торговля наркотиками стала основным источником финансирования преступных и экстремистских групп и организаций региона, некоторые из которых связаны с глобальными преступными сетями.

Наркотики в значительной степени повлияли на ситуацию с обеспечением человеческой безопасности в Центральной Азии. Возросло количество наркоманов – при высоком уровне бедности молодые люди особенно подвержены вовлечению в мир преступности и наркоторговли. Последствия этого серьезны и затрагивают сферу общественного здоровья, экономического развития и социальной стабильности. Поскольку торговля наркотиками и сопутствующие ей проблемы не признают границ, региональное сотрудничество по их пресечению совершенно необходимо.[30]

Аспекты быстрорастущего оборота наркотиков

Центральная Азия граничит с главным центром производства опиума – Афганистаном (см. Рисунок 5.3). Глобальный спрос на опиаты традиционно сосредоточен в Западной Европе, однако также быстро растет в России и Китае.[31] Цена возрастает в зависимости от удаленности от места производства: при каждом пересечении границы цена наркотика как минимум удваивается. Если в Душанбе килограмм героина высокой чистоты стоит около 6 тыс. долл. США, то к моменту достижения Западной Европы оптовая цена увеличится почти в 30 раз.[32]

Мировое производство опиума, 1990 – 2003 гг. (метрические тонны) **Рисунок 5.3**



Источник: UNODC 2004b

Проблема транзита наркотиков остро стоит во всех пяти республиках

В настоящее время существуют три основных маршрута поставки наркотиков из Афганистана: из северо-восточной части страны в Таджикистан и далее в Россию, в Пакистан и его порты; и западный путь через пустыню в Иран. Поскольку граница с Ираном хорошо охраняется, а власти Пакистана усилили со своей стороны контроль на границе, то северный путь через государства Центральной Азии стал наиболее предпочтительным. Коррупция в органах правопорядка и пограничной службы по всему пути следования облегчает эту торговлю. См. Рисунок 5.4, где на карте показаны основные пути доставки наркотиков из Афганистана через Центральную Азию.[33]

Свидетельство возросшей торговли наркотиками – увеличение объемов конфискации, обусловленное не столько повышением эффективности работы органов правопорядка, сколько ростом объемов незаконной торговли.[34] С 1993 г., как показывают данные исследования проекта «Исследования Шелкового пути», произошло 30-кратное увеличение объемов конфискованного героина в Центральной Азии.[35] Управление ООН по наркотикам и преступности зафиксировало удвоение объемов конфискованного героина в период с 2000 по 2002 гг.[36]

Проблема транзита наркотиков остро стоит во всех пяти республиках, хотя наибольшие объемы конфискации героина приходятся на Таджикистан. В 2002 г. только в Таджикистане было перехвачено 2,3 тонны опиума и 5,6 тонны героина, что составляет 80% от общего объема конфискованных наркотиков в регионе.[37] Все это продвинуло Таджикистан с 23-го на 5-е место в мире по объемам конфискованных наркотиков.[38] По существующим оценкам, до 100 тонн героина проходит ежегодно через границы Таджикистана, что соответствует ежегодному годовому объему спроса Северной Америки и Западной Европы.

Узбекистан также вовлечен в незаконный оборот наркотиков, большая часть которых поступает из Афганистана. Более 600 кг наркотиков было конфисковано в течение первых шести месяцев 2004 г., включая 295 кг героина. Это вдвое превышает объемы конфискованных наркотиков за тот же период 2003 г.[39] Имеющиеся данные говорят о том, что от 100 до 150 тонн наркотиков из Афганистана прошли через границы Казахстана в 2004 г., из которых 30% были проданы внутри страны.[40] В Кыргызстане в 2004 г. объем конфискованных наркотиков возрос на 9% по сравнению с тем же периодом 2003 г.[41]

Причины региональных проблем, связанных с наркоторговлей

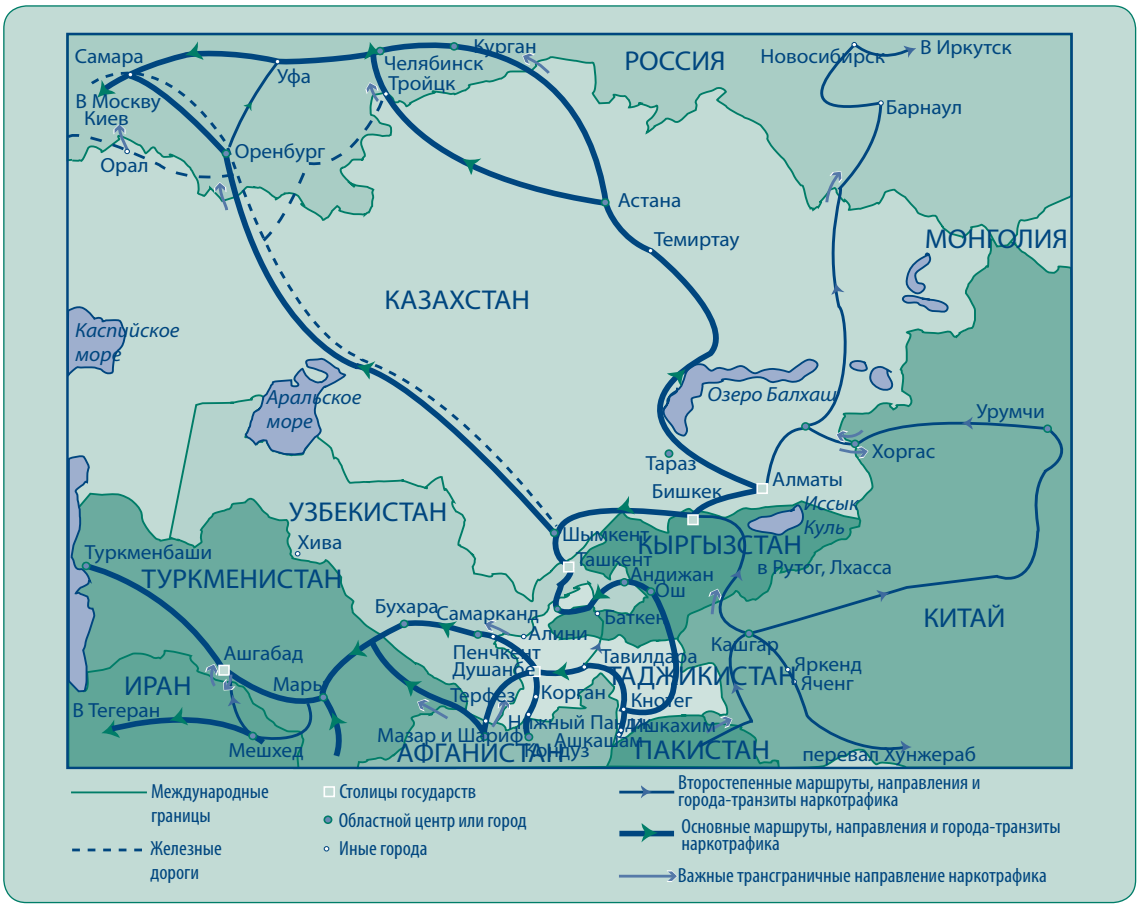
Процветание наркоиндустрии в Центральной Азии объясняется множеством причин, основная из которых – географическое расположение региона между центром производства в Афганистане и центром потребления в Европе, Китае и России. Возросшее производство наркотиков в Афганистане является причиной обеспокоенности для стран Центральной Азии. На

северо-востоке Афганистана все возрастающее производство опиума обеспечивает сырьем десятки производственных установок, каждая из которых способна производить от 10 до 20 кг опиума в день. Запрет на производство опиума правительства «Талибан» а 2000 г. привел к его незначительному сокращению, однако через несколько лет производство снова возросло. Территория, на которой в Афганистане выращивается сырье для производства наркотиков, существенно увеличилась в 2004 г., достигнув 131 тыс. гектаров, хотя прогнозы на 2005 г. показывают некоторое сокращение.[42]

Борьбе против наркотиков в Афганистане препятствуют несколько проблем, включая отсутствие альтернативных источников дохода для афганских фермеров, ограниченную эффективность мер, направленных на уничтожение посевов и их замену, отсутствие правительственного контроля на большой части территории страны, связи с полевыми командирами и организованной преступностью, а также отсутствие эффективных стратегий и должной координации между донорами.[43] Как подчеркивает один аналитик, кампании, направленные на уничтожение производства опиума в Афганистане, привели к обратным результатам в среднесрочной перспективе, так как цены на опиум возросли, а проблема бедности в сельской местности только усугубилась, что привело, скорее, к перемещению мест производства, а не к их искоренению.[44] Географическое расположение Центральной Азии очень подходит для перемещения туда производства наркотиков.

Хотя Центральная Азия сегодня играет более важную роль как транзитный маршрут, тем не менее страны региона, по крайней мере Кыргызстан и Таджикистан, сталкиваются с реальной опасностью стать в будущем странами-производителями наркотиков.[45] Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что потенциальное значительное сокращение производства опиумного мака в Афганистане может стать причиной увеличения его производства в Центральной Азии (так называемый «эффект воздушного шара»).[46] Поскольку в регионе находится значительное количество пригодной к возделыванию земли, распространены бедность и безработица, а местные органы власти и правоохранительные органы недостаточно

Основные нелегальные маршруты наркоторговли через Центральную Азию **Рисунок 5.4**



Источник: основано на карте предоставленной с разрешения Jane's Information Group – Jane's Intelligence Review.

Наркоиндустрия глубоко встроилась в экономику некоторых государств

сильны, в условиях возросшего спроса на наркотики за пределами страны нельзя с легкостью отметать риск превращения региона в будущем в центр производства наркотиков.

Даже при отсутствии местного производства сочетание таких факторов, как огромная потенциальная прибыль и бедственные социально-экономические условия, представляет собой питательную среду для развития торговли наркотиками. Наркоиндустрия глубоко встроилась в экономику некоторых государств, при этом местное население во все возрастающей степени начинает принимать в ней участие в качестве курьеров, распространителей и потребителей, а правительственные и правоохранительные структуры подвержены коррупции, также связанной с наркоторговлей. Несмотря на угрозу сурового наказания, вплоть до смертной казни, бедность толкает многих на участие в наркоторговле.[47] По данным доклада Всемирного банка по Таджикистану, от 30% до 50% экономической деятельности Таджикистана связано с оборотом наркотиков, и 30% населения страны находится в зависимости от наркобизнеса.[48] Возможность получить высокие доходы привлекает женщин и детей, которых используют в качестве наркокурьеров в обмен на продукты питания для семьи и оплату в виде наркотиков, а не наличных денег. Для распространителей наркотиков одна успешная сделка может равняться их заработку за несколько лет.

Незаконному обороту наркотиков в регионе способствует проницаемость границ между Афганистаном и странами Центральной Азии, при этом коррупция на границе представляет собой дополнительную проблему

Незаконному обороту наркотиков в регионе способствует проницаемость границ между Афганистаном и странами Центральной Азии, при этом коррупция на границе представляет собой дополнительную проблему.[49] У зарубежных наблюдателей есть некоторая надежда на то, что более широкая борьба с терроризмом в регионе укрепит возможности правительств по отслеживанию и препятствованию потокам наркотиков через территории их стран.[50] Более строгий контроль на границе, призванный остановить потоки оружия и проникновение экстремистов, мог бы также эффективно использоваться против контрабанды наркотиков.

Рост незаконного оборота наркотиков чреват серьезными последствиями для общественного здравоохранения, экономического развития, эффективности управления и безопасности в государствах Центральной Азии

Однако самый важный фактор – высокий спрос на героин в Европе и всё в большей степени в России, который обусловливает перемещение больших денежных потоков через страны Центральной Азии и гарантирует любому человеку более высокую оплату в наркоторговле по сравнению с любой другой работой.[51] В настоящий момент не предпринимается никаких мер, направленных на сокращение спроса, хотя в Европе потребление героина не растет или даже сокращается само по себе, в то время как потребление кокаина вновь становится модным. Однако, как сказано выше, спрос на опиаты уже вырос в Китае и России и, вероятнее всего, будет расти в местах вдоль основных маршрутов наркоторговли, включая Центральную Азию.

Суровая действительность заключается в том, что до тех пор, пока действие закона спроса и предложения не ослабеет за пределами этих государств, проблема транзита наркотиков через Центральную Азию, вероятнее всего, останется трудно разрешимой. Без усилий, направленных на радикальное решение проблемы спроса и предложения, Центральная Азия в силу своего географического положения вдоль маршрутов незаконной торговли наркотиками, будет продолжать сталкиваться с серьезными осложнениями и человеческими издержками.

Экономические и человеческие потери и последствия для регионального сотрудничества

Рост незаконного оборота наркотиков чреват серьезными последствиями для общественного здравоохранения, экономического развития, эффективности управления и безопасности в государствах Центральной Азии. Злоупотребление наркотиками – новая проблема для Центральной Азии, напрямую связанная с транзитом и спросом на наркотики в городской молодежной среде. Информация о последствиях употребления наркотиков не всегда правдива и часто устарелая, но, как следует из доклада Управления ООН по наркотикам и преступности, страны Центральной Азии сталкиваются с самым значительным по сравнению с остальным миром ростом употребления наркотиков в последние годы – в 17 раз с 1990 по 2002 гг., особенно внутривенного употребления героина. По сведениям Министерства здравоохранения Таджикистана, количество наркоманов в государственных лечебных учреждениях увеличилось в 4 раза в период с 1996 по 2000 гг., из них, согласно этим данным, 74% принимают героин. Реальные цифры, по мнению экспертов в области здравоохранения, могут быть на 10 – 15% выше.[52] В Туркменистане количество наркоманов в период с 1991 по 2001 гг. возросло приблизительно в 8 раз.[53] В Кыргызстане количество наркоманов увеличилось на 340%. В 1991 г. 82% наркоманов употребляли гашиш, а к 2001 г. 68% употребляли героин или опиум.[54] Следует с определенной осторожностью сравнивать данные по потреблению наркотиков в этих странах, поскольку методы сбора и степень открытости информации по наркомании в них сильно отличаются.

В 2004 г. тяжелые наркоманы составляли, по имеющимся оценкам, около 1% от общего числа

населения региона, что соответствует примерно 550 тыс. человек. Для сравнения: ежегодная распространенность употребляющих опиаты в период с 2001 по 2003 гг. оценивается в 0,75% в Европе, 0,41% в Западной Европе и 0,32% в Азии. Количество наркоманов в Казахстане с населением в 15 млн. человек составляет, по существующим оценкам, 186 тысяч. В Кыргызстане с населением почти 5 млн. человек это число может составить 100 тысяч. В Таджикистане с населением в 6,3 млн. человек, как полагают, количество наркоманов может составить от 45 тыс. до 55 тыс., тогда как в Узбекистане их число может доходить до 91 тыс. при населении в 25,6 млн. человек.[55] В Туркменистане, по неофициальным оценкам, количество наркоманов может достигать 100 тыс. человек при населении в 4,9 млн. человек.[56]

Употребление наркотиков становится все более опасным, при этом наиболее часто употребляется героин низкого качества, вводимый внутривенно. Понизился возрастной порог среди наркоманов, и возросло количество наркозависимых женщин, а также количество преступлений, связанных с употреблением наркотиков. Люди переходят с дорогой водки на дешевый героин, а потребители героина начинают переключаться с курения или нюханья на инъекции, что увеличивает риски для здоровья.

Через инъекции среди наркоманов передается 85% случаев заражений ВИЧ-инфекцией в Центральной Азии, что делает это основным способом распространения болезни в регионе. Осознание степени риска заражения при совместном использовании игл и других предметов среди наркоманов и населения в целом весьма ограничено. Предположительно более 60% узбеков, зараженных вирусом ВИЧ, являются наркоманами, использующими внутривенные инъекции. Осмотр использованных шприцев в Ташкенте показал, что 45,5% из них содержат остатки крови со следами ВИЧ-инфекции.[57] В Кыргызстане, по имеющимся данным, более 90% ВИЧ-инфицированных являются наркоманами, использующими инъекции. В некоторых регионах Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана от 30 до 40% наркоманов заражены ВИЧ-инфекцией, и 30% из них – молодые люди до 30 лет.[58]

Еще одна серьезная проблема – возросшее участие женщин и детей в наркоторговле, что отчасти объясняется меньшей подозрительностью в их отношении и не столь суровым обращением в случае поимки.[59] С 1993 по 1998 гг. количество женщин, арестованных за участие в обороте наркотиков, возросло в 4 раза. В Таджикистане к 2000 г. количество женщин, осужденных за участие в обороте наркотиков, составляет 10%.[60] Женщины весьма уязвимы, особенно в сельской местности, к предложениям продавцов из-за широко распространенной бедности, дискриминации, отчаяния и незнания законов.[61] Плохие экономические условия и существующие сети наркоторговцев во все большей степени ассоциируются с торговлей людьми, особенно торговлей женщинами и их использованием в сексуальной сфере в России, Восточной Европе, на Ближнем Востоке, а также в Казахстане. Низкая степень осознания проблемы среди работников правоохранительных органов и государственных чиновников существенно осложняет принимаемые меры для борьбы с торговлей людьми; препятствием в этом отношении является коррупция, а также отсутствие сотрудничества между отправляющими, транзитными и принимающими государствами.

Через инъекции среди наркоманов передается 85% случаев заражений ВИЧ-инфекцией в Центральной Азии

В более обобщенном виде торговля наркотиками подрывает экономическую и политическую стабильность, порождает коррупцию и приводит к образованию порочного круга. Слабое управление в странах Центральной Азии облегчает нелегальный транзит наркотиков, тогда как порождаемая этим криминализация региона в еще большей степени ослабляет государственные структуры и подрывает возможность правительства реагировать соответствующим образом на эти явления. Борьба с наркоторговлей отвлекает ресурсы и предпринимательские возможности в криминальную сферу и черный рынок, а также препятствует появлению жизнеспособной легальной экономики. Торговля наркотиками подрывает и дискредитирует управленческую структуру, а также высший эшелон правительственных чиновников, если официальные лица имеют отношение к незаконным сделкам.[62]

Не приходится сомневаться в том, что наркоторговля увеличила число мелких преступлений и применение насилия между наркоторговцами и представителями преступного мира и привела к созданию группировок, известных как наркомафия. Существуют данные о том, что доходы от торговли наркотиками идут на финансирование терроризма и других экстремистских групп в регионе.[63] Другие наблюдатели отмечают, что нет достаточных свидетельств связи террористических организаций, таких как Аль-Кайда, с наркотиками, и считают «термин «наркотерроризм» слишком туманным и неэффективным с точки зрения борьбы как против торговли наркотиками, так и против терроризма, так как он объединяет весьма различных участников в рамках одной слишком широкой категории. Хотя террористы и торговцы наркотиками часто имеют общие краткосрочные цели, их долгосрочные

Слабое управление в странах Центральной Азии облегчает нелегальный транзит наркотиков, тогда как порождаемая этим криминализация региона в еще большей степени ослабляет государственные структуры и подрывает возможность правительства реагировать соответствующим образом на эти явления

Торговля наркотиками – региональная проблема, для ее преодоления требуются прежде всего региональные решения

цели различны (политические цели для террористов, корысть для наркобаронов), и их не надо объединять… Для того чтобы покончить с производством опиума и терроризмом в Афганистане, правительство Афганистана и международное сообщество должны в меньшей степени направлять усилия на ведение войны против наркотиков и терроризма, и в большей степени уделять внимание реализации широкой программы альтернативного и интегрированного развития страны в целом. В рамках этой деятельности крайне необходимой представляется многоуровневая стратегия, включающая использование эффективных санкций в борьбе против незаконной и преступной деятельности. Такого рода программа должна реализовываться постепенно, чтобы обеспечить сохранение устойчивой политической и территориальной стабильности.»[64]

Тем не менее вряд ли можно сомневаться в том, что торговля наркотиками подрывает региональную стабильность и безопасность, так как главные участники наркобизнеса стремятся сохранить существование среды, позволяющей им вести свою деятельность.

Решение проблемы незаконного оборота наркотиков

Торговля наркотиками – региональная проблема. Для ее преодоления требуются прежде всего региональные решения. Однако эффективные меры запрета торговли наркотиками и усиление пограничного контроля осложняются ограниченностью средств, как в смысле людских ресурсов, так и технической оснащенности, а также по причине отсутствия сотрудничества на национальном и региональном уровне между правоохранительными органами. Хотя все пять стран Центральной Азии стремятся улучшить законодательство, регулирующее отношения в области наркоторговли, они сталкиваются со значительным количеством препятствий, к числу которых следует отнести недостаточные ресурсы для проведения обучения и соответствующего оснащения, а также наличие слабой институциональной инфраструктуры и коррупции.

Каждому из государств необходимо пересмотреть и усовершенствовать внутреннее законодательство по контролю за оборотом наркотиков и борьбе с организованной преступностью для приведения в соответствие с основными направлениями конвенций, норм и стандартов ООН

Какой вариант стратегии реагирования могут принять центральноазиатские страны как региональный блок или на национальном уровне? Реакция может быть либеральной или репрессивной,[65] но, для того чтобы она оказалась эффективной, важна координация. Если соседи принимают различные стратегии реагирования, проблема просто перекочевывает из одной страны в другую.

Репрессивный вариант политики включает в себя ведение войны против наркотиков с упором на карательные и контрольные меры, как-то: распыление с воздуха и уничтожение посевов, а также жесткие меры правопорядка против распространения и использования наркотиков. Такой подход, основанный на нулевом уровне терпимости, сосредоточивается на предотвращении и наказании за производство, оборот и употребление наркотических средств. Напротив, либеральная политика направлена на предоставление бедным странам-производителям и транзитным странам альтернативных источников жизнеобеспечения, а также на декриминализацию употребления наркотиков, как это было сделано в некоторых европейских странах.[66] В большинстве случаев хорошо сбалансированная стратегия является сочетанием строгих, но справедливых и предсказуемых мер в области правопорядка и превентивных мер как в отдельных странах, так и на региональном уровне.

Это чрезвычайно сложная задача даже при наличии благоприятных обстоятельств, и ее еще труднее успешно решать в ситуации, в которой сейчас находятся страны Центральной Азии, особенно учитывая сильное влияние спроса и предложения, что уже было подтверждено при многочисленных попытках установления контроля над оборотом наркотиков с момента получения независимости.

Конвенции и законодательство

Все пять стран Центральной Азии ратифицировали конвенции ООН по борьбе с наркотиками, включая Единую конвенцию о наркотических средствах 1961 г., Конвенцию о психотропных веществах 1971 г., а также Конвенцию о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1998 г.[67] Большинство из них также поставили свои подписи под текстом Конвенции ООН против трансграничной организованной преступности. Все страны, кроме Туркменистана, также подписали с Управлением ООН по наркотикам и преступности Центрально-Азиатский Меморандум о взаимопонимании по борьбе с наркотиками.

Однако существует необходимость усилить законодательные, правовые структуры и имеющиеся ресурсы во всем регионе. Ни одно из центральноазиатских государств не приняло всеобъемлющее законодательство об отмывании денег и конфискации преступной собственности. Ни одно из государств не создало подразделения финансовой разведки, что усложняет задачу установления собственности

криминальных структур и организаций, занимающихся наркоторговлей, на территории стран с организованной банковской системой.[68]

Уровень международного сотрудничества остается низким, отсутствуют договоры о двусторонней взаимной помощи и экстрадиции с большинством стран за пределами СНГ. Местные власти проделали недостаточную работу по подготовке кадров и ограничили инфраструктуру для экстрадиции и юридической помощи. Каждому из государств необходимо пересмотреть и усовершенствовать внутреннее законодательство по контролю за оборотом наркотиков и борьбе с организованной преступностью и привести его в соответствие с основными направлениями конвенций, норм и стандартов ООН в этих областях. После этого сотрудничество может быть расширено с включением механизмов международного судебного сотрудничества по обмену информацией, экстрадиции наркоторговцев и других преступников, а также другим формам взаимной правовой помощи.

Региональные подходы и организации

До сих пор в Центральной Азии были испробованы два типа региональных стратегий по борьбе с незаконным оборотом наркотиков: объединение усилий в обуздании наркоторговли из Афганистана, а также сотрудничество в области контроля над транзитом наркотиков между странами. Ни один из этих подходов не дал ощутимых результатов.

Первый подход заключался в попытке создания пояса безопасности вокруг Афганистана с целью перехвата потоков наркотиков. В 2000 г. члены группы «шесть плюс два» (Китай, Иран, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, а также Россия и США) в рамках Ташкентской декларация об основных принципах мирного урегулирования конфликта в Афганистане выразили глубокую озабоченность в связи с возросшим возделыванием, производством и торговлей наркотических средств как в Афганистане, так и из Афганистана. Они также обсудили вопрос о создании механизма, который позволил бы им более тесно взаимодействовать в вопросах борьбы против незаконного распространения наркотиков. План региональных мер по усилению сотрудничества в области контроля за наркотиками был одобрен 13 сентября 2000 г. Китаем, Ираном, Пакистаном, Россией, Таджикистаном, Соединенными Штатами и Узбекистаном. Управление ООН по наркотикам и преступности было назначено ответственным ведомством по реализации плана, который сразу устарел, как только начались военные действия против движения «Талибан» в октябре 2001 г. и при дальнейших действиях США и вооруженных сил коалиции на территории Афганистана. В результате группа «шесть плюс два» прекратила свое существование.

Что касается второго подхода, то между странами Центральной Азии были подготовлены многочисленные меморандумы и соглашения, включая Меморандум о взаимопонимании, подписанный правительствами пяти стран Центральной Азии и Управлением ООН по наркотикам и преступности в мае 1996 г., о сотрудничестве на межгосударственном уровне по контролю за распространением наркотиков.[69] Несмотря на проведение ежегодных отчетных встреч и подтверждение в нескольких случаях намерений сотрудничать – как, например, в 2000 г. в связи с подписанием Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном соглашения о совместных действиях в борьбе против терроризма, политического и религиозного экстремизма и трансграничной преступности, – усилия не принесли ожидаемых результатов. Региональные организации также пытались, и тоже пока безуспешно, предпринимать усилия по установлению контроля за оборотом наркотиков; в этой связи можно назвать Межгосударственную комиссию по контролю над наркотиками ОЦАС, созданную в 1996 г., а также Координационный орган по контролю над оборотом наркотиков под эгидой секретариата ОЭС, созданный в 1999 г.

Были также выдвинуты и несколько двусторонних инициатив. Российская федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков и Агентство Кыргызской Республики по контролю за наркотиками подписали соглашение о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотиков, психотропных веществ и их заменителей. Таджикистан подписал двустороннее соглашение о сотрудничестве с Кыргызстаном в 1988 г., Узбекистаном – в 1999 г. и Казахстаном – в 2000 г.[70] Меморандум о сотрудничестве, подписанный между Афганистаном и Таджикистаном, позволил таджикскому Агентству по контролю за наркотиками открыть свои представительства в Кабуле и афганских провинциях. Хотя эти соглашения в принципе имели некоторую пользу, на практике их действенность ограничена в первую очередь слабыми возможностями национальных агентств по борьбе с наркотиками и ограниченным сотрудничеством между различными правоохранительными органами в каждой из стран.[71] Это также объясняет, почему многосторонние усилия до сих пор не имели успеха.

В последнее время усилившееся сотрудничество между такими региональными организа-

Между странами Центральной Азии были подготовлены многочисленные меморандумы и соглашения по контролю над распространением наркотиков

Все международные усилия, однако, сталкиваются с теми же препятствиями, которые существуют и при взаимодействии с отдельными странами, – начиная с отсутствия реального контроля за спросом и предложением за пределами региона и кончая слабыми институциональными возможностями

циями, как Организация договора о коллективной безопасности и ШОС, стало формой одновременного ведения борьбы против преступности, наркотиков и терроризма. Это сотрудничество подразумевает проведение ежегодных совместных военных операций, направленных на противодействие наркоторговле, между странами СНГ и ШОС. В 2003 и 2004 гг. члены Организации коллективного договора о безопасности провели превентивные операции против наркоторговли на территории Кыргызской Республики, в некоторых из них принимали участие другие страны СНГ, а также США.[72] Пока неясно, принесет ли такой подход лучшие результаты по сравнению с предыдущими инициативами. Поскольку этот подход предусматривает в основном применение репрессивных мер, необходимо в любом случае дополнить его инициативами в области развития.

Недостаток предпринимаемых усилий, направленных на установление контроля над наркоторговлей, заключается в нежелании Туркменистана сотрудничать с другими странами Центральной Азии в борьбе с наркоторговлей и принимать участие в каких-либо региональных мероприятиях, проводимых по инициативе Управления ООН по наркотикам и преступности.[73] Туркменские власти отказывались предоставлять информацию международным организациям о конфискации наркотиков на своей границе. Поскольку Туркменистан имеет 700-километровую границу с Афганистаном, это стало предметом серьезной озабоченности международных агентств по контролю за наркотиками, включая Международный комитет по контролю над наркотиками. Туркменистан был единственным государством, граничащим с Афганистаном, которое не принимало участие в инициативе «Топаз» по международному мониторингу и проведению операций, направленных на борьбу с производством и контрабандой наркотиков в Центральной Азии. Однако с апреля 2004 г. наметился многообещающий сдвиг, так как правительство Туркменистана начало сотрудничать с Управлением ООН по наркотикам и преступности и стало принимать участие в операции «Топаз», начатой в 2001 г., объектом которой является уксусный ангидрид – наиболее важный химический элемент, применяемый при незаконном производстве героина.[74]

Международная поддержка

Среди международных организаций, принимающих в настоящее время участие в программах борьбы против наркотиков в Центральной Азии, можно назвать Управление ООН по наркотикам и преступности, ПРООН, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейскую комиссию (ЕК), Международную организацию по миграции (МОМ) и двусторонних доноров. Будучи ведущим координирующим агентством со значительным представительством в регионе, Управление ООН по наркотикам и преступности сотрудничает со всеми государствами в области обмена информацией и опытом, предоставления технического оснащения и осуществления проектов пограничного контроля по всей границе Центральной Азии с Афганистаном (Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан). Управление ООН по наркотикам и преступности принимает участие в большом количестве инициатив, направленных на развитие институциональной инфраструктуры, например, в учреждении и развитии агентств по контролю за наркотиками в Кыргызстане и Таджикистане. В тесном сотрудничестве с ШОС Управление по наркотикам и преступности активно выступает за ратификацию и соблюдение договоров, направленных на борьбу с терроризмом, способствует развитию технического потенциала и знаний практикующих юристов. Оно также поддерживает разработку, принятие и исполнение всеобъемлющего свода законов против отмывания денег и финансирования терроризма, а также оказывает помощь в создании органов финансовой разведки там, где это представляется необходимым.

Существует также большое количество других многосторонних и двусторонних инициатив, направленных на оказание помощи в борьбе с распространением наркотиков в Центральной Азии, включая программу помощи ЕС по управления границами и борьбе с наркотиками (см. Вставку 3.9 в Главе 3). Все международные усилия, однако, сталкиваются с теми же препятствиями, которые существуют и при взаимодействии с отдельными странами, – начиная с отсутствия реального контроля за спросом и предложением за пределами региона и кончая слабыми институциональными возможностями. Между внешними донорами существует также проблема отсутствия достаточной координации. К числу позитивных явлений можно отнести основание Регионального координационного центра, в задачу которого входит продвижение региональных подходов к вопросам пограничного контроля, сбора и обмена информацией, а также контроль за нелегальным оборотом наркотиков. Тем не менее всем участникам как в самой Центральной Азии, так и за ее пределами необходимо приложить значительно больше усилий для того, чтобы остановить угрозу распространения наркотиков.

Терроризм и трансграничная преступность: новые явления

Во всех странах Центральной Азии существует явная заинтересованность в политической стабильности и безопасности в соседних государствах, поскольку нестабильность в одной стране способна стать причиной политических беспорядков в других. Политическая нестабильность имеет многочисленные причины, не в последнею очередь внутренние, связанные с недостаточным развитием и недостаточно прозрачной системой управления, как это показали в марте 2005 г. беспорядки и смена правительства в Кыргызстане. Но с момента обретения независимости правительства в Центральной Азии воспринимают угрозы стабильности в основном со стороны международного терроризма и трансграничной преступной деятельности. Эта озабоченность разделяется также, хотя и по другим причинам, крупными странами за пределами региона, в особенности Китаем, Россией и США. В этом разделе мы пытаемся пролить свет на вовлеченные в процесс силы и интересы и представить некоторые точки зрения на возможности регионального сотрудничества в борьбе против этих угроз для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Это лишь краткое изложение очень сложной и трудной темы.

Тенденции и действующие лица

После распада Советского Союза Центральная Азия столкнулась как с распространением экстремистских идей и террористической активности из внешнего мира, так и с собственными внутренними конфликтами. Все это происходило на фоне серьезного экономического спада и угрозы распространения региональной наркоторговли. Хотя переходный период был на удивление мирным, десятилетие после обретения независимости было отмечено повстанческой активностью, вооруженными нападениями и действиями террористов. Наиболее значительным военным конфликтом была гражданская война в Таджикистане (1992 – 1995 гг.). Но были и другие единичные вспышки, включая беспорядки с участием экстремистов в Кыргызстане в 1999 г. и в Узбекистане в 2004 г. В начале 2005 г. мы стали свидетелями низвержения кыргызского правительства и беспорядков в узбекской провинции Андижан (см. Вставку 5.2).[75]

Во всех странах Центральной Азии существует явная заинтересованность в политической стабильности и безопасности в соседних государствах, поскольку нестабильность в одной стране способна стать причиной политических беспорядков в соседних странах

Вставка 5.2

Хронология основных проявлений политического насилия в Центральной Азии с 1999 г.

Июль 1999 г. Исламская вооруженная группа из Таджикистана проникла в отдаленную кыргызскую провинцию Баткен и захватила пять горных сел, взяв в заложники группу японских геологов. Вооруженная группа хотела принудить власти выпустить на свободу мусульман, которые находились в узбекских тюрьмах, а также вновь открыть тысячи мечетей и религиозных учебных заведений. В ответ на угрозы узбекские военно-воздушные силы провели бомбардировку горной местности, расположенной выше города Баткена.

Февраль 1999 г. Почти одновременные взрывы бомб в Ташкенте стали причиной гибели 19 человек, и около 100 человек было ранено.

27 марта – 3 апреля 2004 г. Два террориста-смертника, остановленные полицией в Ташкенте, взорвали себя, убив трех и ранив пять полицейских. Это послужило поводом для серии скоординированных взрывов в Ташкенте и Бухаре, причем в одном случае действовала женщина-смертница. Число погибших после шести дней насилия включало 33 террориста (семь из них – женщины), 10 полицейских и четыре гражданских лица. Полиция арестовала 19 человек, подозреваемых в терроризме, и захватила 55 поясов смертников, 77 бомб, сделанных на основе аммиачной селитры, и более двух тонн химических веществ, используемых для изготовления взрывных устройств.

30 июля 2004 г. Террористы атаковали посольства США и Израиля в Ташкенте. Семь человек были убиты, среди них – трое из нападавших. Некая террористическая группа, назвавшая себя «Группа священной войны», взяла на себя ответственность за акт. На одном из веб-сайтов группа указала, что она хотела таким образом отомстить за проведение Узбекистаном политики, поддерживаемой правительствами Израиля и США. Согласно заявлению членов группы, полученному «Ассошиэйтед Пресс», акция имела явно выраженное политическое значение и была поддержана представителями Аль-Кайды в Пакистане.

23 сентября 2004 г. В Узбекистане арестованы и осуждены более 50 человек за пособничество при проведении террористических нападений в марте и апреле.

24 марта 2005 г. Президент Кыргызстана вынужден покинуть страну, после того как представители оппозиционного движения вышли на улицу в Бишкеке и главных областных городах; во время этих событий наблюдались также акты насилия.

13 мая 2005 г. После захвата вооруженными повстанцами тюрьмы и других правительственных зданий в узбекском городе Андижан на востоке страны силы безопасности Узбекистана вступили в столкновение с тысячами демонстрантов. Оценка количества убитых варьируется от около 173 человек, согласно правительственным данным, до 700 – по утверждению представителей оппозиции и внешних наблюдателей. Около 500 человек бежали из Узбекистана через границу на территорию Кыргызстана.

Источник: Собрано Шахрбану Таджбахш; основано на страновых работах и других материалах.

Существует растущая обеспокоенность относительно возможного увеличения активности различных экстремистских, террористических и криминальных групп и сетей

Среди местных политиков и международных наблюдателей существует растущая обеспокоенность относительно возможного увеличения активности различных экстремистских, террористических и криминальных групп и сетей, действующих в Центральной Азии. В Таблице 5.3 дано описание различного рода групп. При проведении любой дискуссии на региональном уровне о терроризме и преступности и принятии соответствующих действий на региональном уровне во внимание должны приниматься различные характеристики.

Сложные причинные переплетения

Бедность может способствовать созданию таких условий, при которых военнослужащие превращаются в преступников или террористов

Разнообразные последствия терроризма и трансграничной преступности в Центральной Азии могут, вероятнее всего, иметь потенциально дестабилизирующее влияние как на внутренние политические системы в этих странах, так и региональную и международную торговлю, частично из-за распространения наркотиков и оружия. На национальном уровне терроризм стал причиной возросшего давления на оппозиционные группы, а на региональном – причиной ужесточения пограничного режима. Терроризм также связан с отмыванием денег, оборотом наркотиков, торговлей людьми и беззаконием, а также с расширяющимся неравенством в благосостоянии людей в затронутых и незатронутых терроризмом районах. Самый эффективный путь решения проблемы терроризма и трансграничной преступности – понять вероятные корни их возникновения, некоторые из которых сходны, а другие различны.

Основания для недовольства: бедность и неравенство

Неравенство, бедность и коррупция лежат в основе конфликтов и восстаний во всем мире, включая произошедшую в марте 2005 г. революцию в Кыргызской Республике. Бедность может способствовать созданию таких условий, при которых военнослужащие превращаются в преступников или террористов, так как они

Типология преступных и экстремистских политических группировок, действующих в Центральной Азии

Таблица 5.3

	Намерения и деятельность	Сети и связи	Политические последствия
Наркомафия	Посредники, покупающие опиум у фермеров (героин/опиум в Афганистане и гашиш в Центральной Азии) и продающие их международным торговцам.	В основном на местном уровне, но связи с политическими элитами в Афганистане и Центральной Азии.	Как посредники, они представляют собой угрозу для местных жителей, но необязательно обладают властью или способностью угрожать стабильности.
Криминальные сети	Будучи заинтересованными в получении финансовых средств от торговли наркотиками, они переправляют наркотики через регион во внешний мир.	Транснациональные связи с криминальными сетями.	Состоят из цепочек региональных или международных действующих лиц, включая официальных лиц в правительстве и службах безопасности; их транснациональные сети могут быть очень влиятельными. Они также способны усилить коррупцию среди чиновников.
Криминальные/ террористические сети (например, Исламское движение Узбекистана)	Они охватывают криминальные/ террористические сети – криминальные, так как они напрямую участвуют в торговле наркотиками, и террористические, так как делают четкие политические заявления, даже если только риторические.	Транснациональные, со связями как с криминальными сетями, так и с экстремистскими политическими организациями, включая, возможно, Аль-Кайду.	Потенциально очень вредные для политических властей, так как объединяют ненасытные криминальные интересы с восстаниями и террористической деятельностью.
Религиозные экстремистские группировки (например, Хизб-ут-Тахрир)	Направлены на свержение существующих политических режимов в Центральной Азии и замену их на исламские халифаты.	Транснациональные по составу и, возможно, по руководству, со связями по всей Центральной Азии и представительствами в Европе.	Их влияние зависит от того, насколько они могут оказать социально-экономическую помощь местному населению при конкуренции (часто при отсутствии) с государством, а также от их растущих связей с наркоторговлей для финансирования своей деятельности.

Источник: Составлено Шахрбану Таджбахш, основано на страновых работах и других материалах.

недовольны своей жизнью и им нечего терять.[76] Существует также прямая связь между невозможностью высказать свое мнение и маргинализацией, а также желанием быть услышанным при помощи насилия. Как заявил генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в докладе «Свобода в большем масштабе», «хотя нельзя сказать, что бедность и отказ в правах человека являются «причинами» гражданской войны, терроризма или организованной преступности, тем не менее они в большой степени увеличивают риск нестабильности и насилия».[77]

К числу действующих факторов можно отнести экономический упадок, отсутствие социальной защиты, маргинализацию и исключение с политической сцены этнических меньшинств, эксплуатацию незащищенных групп продажной бюрократией, а также нарушение прав человека. В конечном итоге насилие, вызванное бедностью и неравенством, возникает из-за отсутствия доверия и социального контракта между правительствами и народом, поэтому искоренение бедности и коррупции – главнейшее средство в борьбе против терроризма и преступности.

Несмотря на относительно высокий уровень бедности, неравенства, коррупции и трудностей жизни в большинстве районов Центральной Азии, согласно недавнему исследованию общественного восприятия, большинство населения полагает, что вероятность возникновения конфликтов между государствами, внутри государства или на местном уровне весьма небольшая. Большая часть населения проявляет бóльшее беспокойство по поводу угрозы безопасности со стороны организованной преступности, нежели со стороны религиозных организаций. Только малая часть опрошенных недовольна уровнем безопасности внутри страны. Однако те, кто выражает озабоченность возможным конфликтом, считают, что основной причиной будут бедность и обусловленные ею социально-экономические причины (см. Вставку 5.3). Эти данные не должны быть источником самоуспокоенности, как показывают события, описанные во Вставке 5.2, и особенно в Кыргызстане и Узбекистане весной 2005 г.[78]

Искоренение бедности и коррупции – главнейшее средство в борьбе против терроризма и преступности

Глобальная идеологическая борьба или форма регионального протеста?

Существует мнение, что некоторые из террористических групп в Центральной Азии могут быть связаны с региональными или глобальными террористическими группами, включая радикальные исламистские группы, возможно, и Аль-Кайду. Несмотря на расхождения по идеологическим вопросам, источникам финансирования и методам, политизированные

Вставка 5.3

Общественное восприятие безопасности и конфликтов в Центральной Азии

Опрос 6 000 человек, проведенный Всемирным банком в 2004 г. в четырех странах Центральной Азии, включал целый ряд вопросов относительно доверия, безопасности и конфликтов. Краткое изложение ответов дается ниже (указанные проценты невзвешенны для всей выборки):

- 68% считают, что в общении с людьми надо быть очень осторожным.
- 32% чувствуют себя в меньшей безопасности на прогулке в одиночку, чем несколько лет назад.
- 12% полагают, что существуют организации, движения и группы, способные причинить вред (большинство думает, что это радикальные религиозные группы).
- 59% полагают, что возникновение конфликта в их странах абсолютно маловероятно в ближайшие несколько лет (те, кто считает это вероятным, называют причиной преимущественно бедность и связанные с ней социально-экономические причины).
- 74% считают абсолютно маловероятным возникновение конфликтов на местном уровне.
- 60% полагают, что возникновение конфликта между странами Центральной Азии абсолютно маловероятно (источники возможных конфликтов определялись спецификой отдельной страны, по большей части были связаны с таможней и управлением границей, либо ресурсами – водой, энергией и т. д.).
- 35% полагают, что не существует угрозы для безопасности.
- 22% / 12% считают, что существует угроза безопасности со стороны организованной преступности/религиозных организаций.
- 2% / 8% полагают, что существует внешняя угроза для безопасности, которая исходит от стран СНГ/стран, которые не входят в СНГ.
- 14% достаточно сильно либо полностью не удовлетворены безопасностью в своей стране.

Источник: По данным Опроса общественного мнения Всемирного банка в 2004 г.

Три ключевых экономических фактора делают страну уязвимой для развязывания гражданской войны: низкие доходы, низкие темпы экономического роста и высокая степень зависимости от природных ресурсов

исламистские движения в Центральной Азии имеют общие цели с глобальными радикальными исламистскими сетями. Цели заключаются в пробуждении политического самосознания и религиозной политизации среди религиозно настроенных членов общества, а также в изменении светской политической системы и превращении ее в исламское государство, и для достижения этой цели не исключается применение насильственных действий.[79]

Однако необходимо проявлять большую осторожность, прежде чем называть религиозные движения «экстремистскими», «фундаменталистскими» либо даже «исламистскими», а также прежде чем констатировать наличие связи между местными течениями и внешними влияниями. Важно проводить грань между конструктивной ролью ислама и исламских ценностей в обществе и теми угрозами, которые исходят от политических организаций, использующих исламскую сущность для достижения политических целей.

В Центральной Азии мы наблюдаем возрождение ислама, с одной стороны, и подъем экстремизма – с другой. Возрождение обеспечило приток новых верующих, особенно из числа молодежи. Ислам и исламские ценности в этом регионе основаны на местных традициях и отличаются от тех, что существует в других частях мира, в том числе и на Ближнем Востоке. Немалая часть неполитических исламских движений, начиная от организаций по социальной защите и кончая местными мечетями, являются сторонниками этих ценностей. Эти движения активно способствуют укреплению социальной защиты и образования населения Центральной Азии путем не-экстремистской политической деятельности.

Несмотря на сходство с глобальным исламским движением, весьма вероятно, что исламские движения в Центральной Азии, как радикальные, так и нет, имеют свои корни в очень специфических местных и региональных традициях, а также недовольстве. Это заключение подтверждает недавнее исследование, проведенное в Таджикистане (см. Вставку 5.4).

Наживание на насилии

Согласно исследованию, проведенному Всемирным банком и Международной академией мира[80], существуют три ключевых экономических фактора, делающих страну уязвимой для развязывания гражданской войны: низкие доходы, низкие темпы экономического роста и высокая степень зависимости от природных ресурсов. Первые два фактора создают источник для потенциальной вербовки повстанцев, большей частью среди недовольных молодых людей, тогда как третий представляет собой потенциальный источник финансирования конфликта. Большая часть гражданских конфликтов после окончания холодной войны в развивающихся странах была движима не столько чисто политическим причи-

Вставка 5.4

Источник радикальных исламских движений в Таджикистане

Данные исследования показывают, что социальная база радикальных исламских движений в Таджикистане не является широкой, но охватывает определенные слои населения, в особенности:

- Рыночные торговцы, а также лица, занятые в малом и среднем бизнесе: Предпринимательство в Таджикистане находится в сложном положении. Отсутствие законности и порядка, коррупция и высокие налоги не дают возможности развиваться малому и среднему предпринимательству, заставляя его работать нелегально. Из-за того что светская администрация не может или не хочет улучшить ситуацию с законностью и обеспечить правопорядок, предприниматели и продавцы вынуждены обращаться к исламу в поисках регулятора социальной жизни и предпринимательской деятельности.
- Безработная молодежь: Эта особая группа, представители которой потеряли перспективу и чувствуют себя отделенными от общества.
- Население приграничных районов: Начиная с 2000 г. наблюдается быстрое усиление влияния политического ислама в пограничных регионах Кыргызстана и Узбекистана. Это связано с образованием настоящих границ между новыми государствами Центральной Азии, которые разделили ранее единый регион. Распространение идей движения Хизб-ут-Тахрир в Центральной Азии в целом и в Таджикистане, в частности, основано частично на привлекательности исламского объединения. Реакция населения на возведение границ в старых центрах цивилизации, особенно в Ферганской долине, которая больше всего пострадала при разделении Центральной Азии, была остро негативной.
- В целом анализ интервью, проведенных с января по март 2004 г. в Душанбе, Худжанде и Ташкенте, показали, что главной мотивацией обращения к политическому исламу было глубокое разочарование политикой, проводимой государственными лидерами в Центральной Азии, которая препятствует развитию региональной торговли, транспорта, движению людей и потоку товаров, – факторам, которые привели к ухудшению положения мелких торговцев и предпринимателей.[82]

Источник: Страновое исследование ПРООН по Таджикистану.

нами, сколько мощными экономическими мотивами и программами. Ведение военных действий воспринимается в таком случае как «предпринимательский инструмент, а насилие – как способ накопления.»[81] Вместо того чтобы рассматривать войну как продолжение политики с использованием других средств, исследование приводит к мысли о том, что конфликты можно рассматривать как продолжение экономики при помощи других средств.

Возможность получения выгод некоторыми сторонами от длительного насилия вполне распространяется на террористическую и преступную деятельность, которая процветает в условиях нестабильности. Для Центральной Азии эти возможности предоставляются через международные сети торговли оружием и наркотиками и доступ к легкому и стрелковому оружию, а также из-за слабых, недостаточно финансируемых или вызывающих недоверие органов безопасности (в основном полиции и армии). Это позволяет террористическим группировкам осуществлять финансирование операций за счет средств от торговли наркотиками. При отмывании денег для поддержки терроризма, доходов от наркоторговли и других доходов от преступной деятельности преступники пользуются слабостью банковской системы и широко распространенным обменом наличными или через торговую деятельность. Ни одно из центральноазиатских государств не является членом какой бы то ни было международной группы, противодействующей отмыванию денег.

Коррупция представляет собой еще одну возможность для роста уровня преступности и насилия. Радикальная трансформация экономики и общественной и политической жизни стран Центральной Азии сопровождалась хаотической ситуацией в области законности и порядка. Теневая экономика, коррупция и подкуп, ставшие выгодным способом выживания в бедственных социально-экономических условиях, приняли огромные масштабы. Незаконные действия официальных лиц стали частью общей возросшей преступности.[83]

Слабые органы правопорядка и пограничный контроль

Другая причина явного подъема преступности и терроризма в Центральной Азии – слабость органов государственной безопасности и отсутствие адекватных реформ в сфере безопасности. Во всех государствах координация антитеррористической деятельности входит в сферу ответственности спецслужб в сотрудничестве с министерствами внутренних дел, комитетами охраны государственной границы, государственными таможенными комитетами, министерствами обороны и министерствами по чрезвычайным ситуациям.[84] Однако условия в вооруженных силах остаются бедственными, а сектор безопасности, как и большинство других государственных сфер, страдает от недостатка финансирования, нехватки квалифицированных сотрудников и коррупции. Предоставление дополнительных финансовых средств для укрепления государственной безопасности и механизма пограничного контроля было бы важной составляющей в пресечении незаконной трансграничной деятельности. Реформы и улучшение финансирования органов безопасности могут потребовать проведения более широких реформ в системе управления; тогда как в изолированном виде реформы в сфере обеспечения безопасности вряд ли могут далеко продвинуться.

Ни одно из центральноазиатских государств не является членом какой бы то ни было международной группы, противодействующей отмыванию денег

Сочетание социальных и экономических факторов внесло вклад в распространение коррупции внутри антитеррористических частей, которые временами становились частью проблемы с безопасностью, а не ее решением. Общие проблемы для постсоветских армий, основанных на всеобщем воинском призыве, такие как недостаток финансирования и «дедовщина», осложняют ситуацию в вооруженных силах Центральной Азии. Эти недостатки заставляют страны защищать свои интересы безопасности через стратегию внешней политики, обращаясь за помощью к любым источникам, которые только способны ее предоставить. Кыргызстан, к примеру, тесно сотрудничает с Национальной гвардией США и устанавливает военные связи с Китаем и Россией. Участие в международных и региональных организациях безопасности, например, программе НАТО «Партнерство ради мира», Организации Договора о коллективной безопасности и ШОС также предоставляет некоторые формы поддержки.

Неэффективные службы пограничного контроля являются продолжением слабых органов безопасности. Проницаемая граница позволяет международным террористам и преступникам передвигаться как внутри этих стран, так и выезжать за пределы региона без особого труда, а также использовать территорию одного государства Центральной Азии для подготовки и проведения подрывных операций в другом. Такого рода ситуация разрушает доверие между государствами и препятствует общему сотрудничеству. Результатом напряженности было закрытие границ, введение визового режима, сокращения в подаче электроэнергии, споры вокруг водных ресурсов и даже минирование спорных границ. К примеру, в споре между Кыргызстаном и Таджикистаном относительно вторжений Исламского движения Узбекистана

Другая причина явного подъема преступности и терроризма в Центральной Азии – слабость органов государственной безопасности и отсутствие адекватных реформ в сфере безопасности

Террористическая угроза подстегнула стремление к реакции на практически любое оппозиционное проявление мерами репрессивного характера

правительство Узбекистана приняло решение о минировании оспариваемой границы. Узбекистан также разместил заграждения из колючей проволоки вдоль границы с Казахстаном после обвинений в том, что тренировочные лагеря в южном Казахстане использовались для подготовки беспорядков в марте 2004 г. Граждане Кыргызстана и Таджикистана постоянно жалуются на проникновение узбекских пограничников на территорию их стран, для того чтобы наказать истинных или мнимых боевиков.

Ограничение репрессивной реакции на оппозицию

Террористическая угроза подстегнула стремление в Центральной Азии, как и в других государствах с авторитарными правительствами, к реакции на практически любое оппозиционное проявление мерами репрессивного характера из опасения, что более либеральный ответ может поощрить новые действия оппозиционных сил, а также террористические акты и давление на режим с целью принудить его к изменению.[85] В своем докладе «Исламистская мобилизация и региональная безопасность» Международная кризисная группа (International Crisis Group)[86] утверждала, что преувеличенная угроза применения насилия со стороны активистов исламского движения в Центральной Азии была использована для узаконивания репрессивных мер со стороны правительств Кыргызской Республики, Таджикистана, и особенно Узбекистана. Утверждения как со стороны властей в регионе, так нередко со стороны внешних наблюдателей о существовании радикального исламского движения были использованы для оправдания жестких репрессивных действий, поддержанных совместными действиями в сфере международной безопасности против воспринимаемой общей угрозы при согласии международного сообщества.

Большую опасность представляет сочетание многочисленных факторов, которые могут привести к взаимному усилению бедности, слабому управлению, идеологии насилия и репрессий

Однако репрессии, вероятнее всего, способны только усугубить угрозы за счет усиления социальной и политической напряженности. Как сказал Кофи Аннан, «угрозы правам человека не могут быть использованы в борьбе против терроризма. Напротив, они облегчают террористам достижение их целей, вызывая напряженность, ненависть и недоверие к правительству именно среди тех групп населения, где террористы легче всего находят своих последователей.»[87] Огульное применение репрессий против инакомыслия не обеспечило установление стабильности в политических системах государств Центральной Азии. Вместо этого, как представляется, это способствовало радикализации населения и росту дестабилизирующих экстремистских групп.

Начиная с 1991 г. страны стали участниками многочисленных договоров в сфере сотрудничества по вопросам региональной безопасности и соответствующих образований в попытке создать единую систему региональной безопасности

Обобщающий взгляд на причины терроризма и трансграничной преступности

Картина причин терроризма и трансграничной преступности в Центральной Азии, возникающая из рассмотрения многочисленных факторов, представляется крайне сложной. Мы можем, в лучшем случае, и очень осторожно, обобщить причины, указав в первую очередь на местные и региональные поводы для недовольства, включая недовольство по поводу бедности и безработицы, барьеров для бизнеса и торговли, слабых государственных структур и коррумпированных чиновников и властей, которые подавляют оппозицию и религиозную активность. Над этими причинами находятся внешние факторы, наиболее важные из которых – международная наркоторговля, а также влияние радикальных исламских сил.

Большую опасность для Центральноазиатского региона представляет сочетание всех этих многочисленных факторов, которые могут привести к взаимному усилению бедности, слабому управлению, идеологии насилия и репрессий. Надежда на то, что правительства и гражданские общества стран Центральной Азии найдут пути к выходу из замкнутого круга и создадут стабильные и благоприятные политические условия для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, должна опираться на усилия на национальном и региональном уровне при поддержке соседних стран и международного сообщества.

Возможности для регионального сотрудничества в борьбе против терроризма и трансграничной преступности

Один из стимулов регионального сотрудничества в Центральной Азии – потребность в создании безопасных условий и предотвращении общих угроз стабильности. Начиная с 1991 г. страны Центральной Азии стали участниками многочисленных договоров в сфере сотрудничества по вопросам региональной безопасности и соответствующих образований в попытке создать единую систему региональной безопасности. Эти попытки начались с подписания в Ташкенте в 1992 г. Договора о коллективной безопасности между странами СНГ, за этим последовало вступление в ОБСЕ и участие в программе «Партнерство ради мира», предложенной Евро-Атлантическим советом по партнерству НАТО. В 1993 г. странами СНГ были созданы коллективные силы по поддержанию мира для осуществления патрулирования афгано-тад-

жикской границы. Они состояли в основном из российских военных, но включали в себя также подразделения вооруженных сил Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Эти силы сыграли важную роль в прекращении гражданской войны в Таджикистане и помогли предотвратить распространение конфликта на весь регион. Однако соглашения не стали основой региональной системы безопасности. В 1995 г. Узбекистан вывел свой батальон из Таджикистана, его примеру последовал Кыргызстан и затем в 1998 г. Казахстан.[88]

На сегодняшний день ни одна из попыток создать эффективную региональную систему безопасности не была успешной. В 1990-е гг. эффективность большинства инициатив была низкой из-за ограниченных возможностей и сдержанного желания сотрудничать со стороны государств Центральной Азии, а также из-за ограниченного интереса со стороны международного сообщества. После террористических актов 11 сентября 2001 г. международное сообщество стало принимать более активное участие не только в Афганистане, но и в Центральной Азии. Появилась возможность достижения большего прогресса в сотрудничестве по вопросам безопасности, так как глобальные (США, НАТО и ОБСЕ) и региональные участники (Китай и Россия через ШОС) начали играть ведущую роль в оказании помощи по созданию новой региональной системы безопасности.

Несмотря на определенную озабоченность относительно того, что внешняя вовлеченность может возродить к жизни новую «большую игру» сверхдержав, соперничающих за главенствующее положение в регионе, эти опасения смягчаются двумя факторами. Во-первых, хотя все внешние игроки явно преследуют национальные интересы в регионе, создается впечатление, что собственный интерес каждого из них состоит в обеспечении региональной политической стабильности и экономического процветания, а не в усилении центробежных и дестабилизирующих тенденций (см. также Главу 8). Во-вторых, до настоящего времени внешняя вовлеченность не привела к прорыву в региональном сотрудничестве по вопросам безопасности в Центральной Азии, во многом из-за разного восприятия потенциальных угроз, неразрешенных вопросов трансграничной безопасности (наличие анклавов, демаркация границ, совместное владение ресурсами и т. п.), соперничества Казахстана и Узбекистана за региональное лидерство, а также из-за отсутствия взаимной уверенности в возможности соседей поддерживать безопасность.[89] Хотя в настоящее время большое количество различных региональных и международных организаций принимают участие в разработке программ в области безопасности для Центральной Азии, их деятельность вызывает больше вопросов, чем дает ответов. Эти вопросы кратко обсуждаются далее.[90]

СНГ

Наибольшая выгода от сотрудничества в рамках СНГ для стран Центральной Азии состоит в доступе к антитеррористическому центру, существующему в СНГ с 2001 г. Они также могут принимать участие в деятельности Организации договора о коллективной безопасности, что включает планируемое сотрудничество в единой системе противовоздушной обороны, оценке радиологических, биологических и химических угроз, доступе к силам быстрого реагирования, дислоцированных в Канте в Кыргызстане, и в объединенных военных учениях. Однако ограниченное количество участников (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан, без Туркменистана и Узбекистана) ограничивает масштабы деятельности организации.

На встрече СНГ на высшем уровне в Астане в сентябре 2004 г., проходившей спустя месяц после террористического нападения и кровопролития в школе в российском Беслане, одной из основных тем была совместная политика против терроризма. Участники встречи в верхах также опубликовали заявление и подписали документы, в которых они выразили намерение бороться с нелегальной миграцией, организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков.[91]

ОЦАС

ОЦАС и ее предшественники предприняли некоторые попытки сотрудничества в области безопасности, хотя основной сферой деятельности организации традиционно была экономическая. В 1994 г. Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан под эгидой ОЦАС подписали соглашение о военно-техническом сотрудничестве и создали Совет министров обороны. Устав Совета был принят в 1995 г., а комитет начальников генеральных штабов был образован в 1997 г. В том же году государства создали миротворческий батальон Центразбат. Однако военное сотрудничество в рамках ОЦАС оказалось в целом неэффективным.

В 2004 г. на встрече Совета глав государств ОЦАС в Душанбе президенты призвали к укреплению сотрудничества в борьбе против международного терроризма, религиозного экстремизма, наркоторговли и других вызовов безопасности

среди государств-участников. По инициативе президента Узбекистана на саммите стран СНГ президенты договорились дать поручение своим ведомствам, ответственным за безопасность, составить список террористических и экстремистских организаций, их лидеров и членов.[92]

ШОС

ШОС была создана как региональное соглашение по безопасности в Центральной Азии и сохраняет свое назначение до сих пор, хотя ее деятельность расширилась и включает теперь вопросы экономического сотрудничества. Для активизации деятельности в области региональной безопасности организация учредила в январе 2004 г. в Ташкенте Региональную антитеррористическую структуру, а первые совместные военные учения («Взаимодействие-2003») прошли в августе 2003 г. в Китае и Казахстане. Члены организации заявляют о необходимости вести борьбу против терроризма в регионе, следовать правилу взаимного уважения к суверенитету и территориальной целостности, а также об отказе от вмешательства во внутренние дела друг друга, применения или угрозы применения силы друг против друга и стремлений к одностороннему военному превосходству в спорных регионах. Все это говорит о том, что ШОС предоставляет платформу для тесного сотрудничества в области безопасности. Более важно, возможно, и то, что она призывает Китай и Россию к совместному руководству в деле обеспечения стабильности, безопасности и защиты от террористической угрозы в регионе.

На встрече на высшем уровне в Астане в июле 2005 г. лидеры организации договорились усилить совместную борьбу против терроризма, сепаратизма и экстремизма. В их совместной декларации сказано, что «главы государств верят в необходимость совместных усилий многих государств для эффективного противодействия новым вызовам и угрозам международной и региональной безопасности и стабильности».[93] Лидеры стран обещали также осуществлять тесное сотрудничество между правоохранительными органами, специальными службами и министерствами обороны для совместного планирования и проведения антитеррористических операций, борьбы с наркоторговлей; кроме того, они подтвердили свое намерение привести в соответствие национальные законодательства в сфере безопасности.[94] Принимая во внимание безоговорочную поддержку лидерами ШОС действий узбекского правительства в Андижане в мае 2005 г., представляется вероятным единство взглядов членов организации в том, что обычно считается более репрессивной позицией в вопросах противодействия внутренним и региональным угрозам безопасности.

НАТО в Центральной Азии

Все страны Центральной Азии стали участниками программы НАТО «Партнерство ради мира»[95] и в настоящее время находятся в процессе разработки индивидуальных планов действий.[96] Программы партнерства предусматривают проведение мероприятий и консультаций по улучшению планирования в национальной обороне и разработке бюджетов, а также обеспечивают оборудованием и предлагают обучение.[97] Другие проекты включают в себя подготовку к стихийным бедствиям и научно-техническое сотрудничество. НАТО призывает других членов организации, страны-партнеры и других международных доноров учредить целевой фонд «Партнерства ради мира» для оказания помощи странам-партнерам в решении проблемы утилизации запасов оружия и амуниции. В Таджикистане в 2004 г. целевой фонд помог уничтожить последний остававшийся после гражданской войны склад, насчитывавший около 1 200 противопехотных мин.

Другие планы НАТО включают назначение специального представителя по региону и открытие тренировочных центров НАТО. Однако перспективы усиления регионального сотрудничества стран Центральной Азии в рамках программ, финансируемых НАТО, можно в лучшем случае считать ограниченными.[98] Центральноазиатские столицы, как представляется, смотрят на НАТО главным образом как на источник поставок современных вооружений и оборудования и в меньшей степени заинтересованы в получении помощи при проведении внутренних реформ в области обороны.[99]

ОБСЕ

Первоначальное сосредоточение деятельности ОБСЕ в Центральной Азии главным образом на вопросах прав человека и демократизации, в т. ч. поддержке отношений между правительственными и неправительственными организациями, судебных реформах и реформах полиции, выборах и деятельности уполномоченных по правам человека, в настоящее время расширилось, включив в спектр деятельности экономические вопросы, обеспечение человеческой безопасности и противодействие терроризму.[100] В декабре 2001 г. ОБСЕ в сотрудничестве с Управлением ООН по наркотикам и преступности организовала «Бишкекскую международную конференцию по безопасности и стабильности

в Центральной Азии: усиление комплексной деятельности по противодействию терроризму», которая разработала так называемую «Бишкекскую платформу действий». Заявление призывало к совместным усилиям, направленным на предотвращение терроризма и на борьбу с ним, основываясь на подходах, сформулированных в Хартии ОБСЕ о предотвращении терроризма и борьбе с ним.[101]

В 2002 г. ОБСЕ создала антитеррористическое подразделение как главный центр действий против терроризма, предпринимаемых отдельными органами ОБСЕ, ее учреждениями и миссиями на местах. Подразделение отвечает на просьбы об оказании помощи от членов ОБСЕ и предоставляет практическую помощь и руководство при проведении конкретных действий на местах. В своей работе ОБСЕ подчеркивает необходимость соблюдения баланса между соображениями в области прав человека и безопасности человека с потребностями национальной безопасности. Например, в отчете об актах насилия в Андижане в мае 2005 г. ОБСЕ предупредила, что, «хотя государства и имеют обоснованную озабоченность вопросами безопасности в борьбе против терроризма, тем не менее любые меры должны применяться с осторожностью, для того чтобы избежать слишком широкого и неопределенного использования терминов «терроризм» и «экстремизм». В противном случае это может иметь негативные последствия для законной политической оппозиции, этнических и религиозных меньшинств, а также в сфере осуществления таких прав человека, как свобода выражения мнений и свобода ассоциаций.»[102]

Участие ООН

Страны Центральной Азии присоединились к соглашениям ООН по борьбе с терроризмом (11 конвенций и два протокола). Они также участвуют в работе контртеррористического комитета, который находится в подчинении Совета безопасности ООН. Сотрудничество с ООН в борьбе с терроризмом может быть усилено за счет создания Регионального центра ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии. Существуют планы создания центра в Ашхабаде, что могло бы способствовать более полному вовлечению Туркменистана в усилия в области регионального сотрудничества.

Общая оценка

Основываясь на опыте регионального сотрудничества в области безопасности посредством региональных и межрегиональных организаций, мы можем сделать некоторые обобщающие выводы. Во-первых, региональная безопасность, включая борьбу с терроризмом, является важным предметом озабоченности для правительств региона, и всех их, как представляется, объединяет заинтересованность в обеспечении национальной и региональной стабильности, а также в борьбе с терроризмом и преступностью.

Во-вторых, в прошлом Туркменистан и Узбекистан склонялись к поиску собственного пути в сфере безопасности. Это сократило возможности регионального сотрудничества в области безопасности. Туркменистан продолжает держаться в стороне, а Узбекистан, по-видимому, начиная с 2004 г. увеличил готовность сотрудничать с международными организациями по безопасности, в т. ч. ШОС. Это может со временем открыть двери для создания комплексной региональной программы в области безопасности.

В-третьих, ни одна из организаций не добилась эффективного лидерства в укрепления сотрудничества в области безопасности, хотя ШОС обладает, возможно, лучшими перспективами для развития сотрудничества и политической волей, особенно в том случае, если Китай и Россия продолжат укрепляться в роли лидеров.

И наконец, такие международные партнеры, как НАТО, ОБСЕ и ООН, не могут заменить региональное лидерство в развитии сотрудничества в области безопасности, однако они могут предоставить полезную дополнительную поддержку, через, соответственно, помощь в проведении военной реформы и модернизации, техническую помощь в проведении антитеррористических инициатив, основанных на международном опыте, а также «зонтичную функцию» для формирования региональных соглашений в соответствии с международными конвенциями. Их самый большой вклад, возможно, в том, чтобы напоминать и создавать стимулы для властей региона. Властям необходимо помнить, что безопасность, как национальная, так и региональная, требует от правительств не подавления своих граждан, а наделения их правом участия в достижении национальной безопасности и безопасности человека, разрешения конфликтов на местном уровне и создания доверия через границы государств при помощи организаций гражданского общества.

Ни одна из организаций не добилась эффективного лидерства в укрепления сотрудничества в области безопасности, хотя ШОС обладает, возможно, лучшими перспективами для развития сотрудничества и политической волей

Выводы и рекомендации

Выводы

Природные и антропогенные угрозы имеют самые серьезные последствия для человеческо-

Таблица 5.4

Краткий обзор примерных издержек в результате стихийных бедствий и антропогенных угроз в Центральной Азии

Угроза жизни человека	Потенциальный экономический ущерб
Землетрясения в крупных городах: Потенциально 45 000 – 75 000 смертных случаев на город, сотни тысяч вынужденных переселенцев **Прорыв дамбы на озере Сарез:** До 6 миллионов людей под угрозой наводнения **Тяжелые наркоманы:** По оценкам 550 000 человек **Конфликты, насилие и война:** 50 000 убитых во время гражданской войны в Таджикистане 1992 – 1997 гг.103 От 170 до более 700 убитых в Андижане, Узбекистан, во время беспорядков в мае 2005 г.	**Серьезные стихийные бедствия** Потеря 5 – 10% ВВП для средней небольшой и бедной страны Потеря до 70% ВВП в Таджикистане **Конфликты, насилие и война:** Потери 30 – 50% ВВП во время крупных гражданских войн (Таджикистан, Грузия, Босния и т. д.)

Примечание: Приведенные цифры носят примерный характер; источники по тексту, если нет других ссылок.

Следует найти пути для расширения потенциала региональных структур и форумов для координированного применения превентивных мер, а не реагирования на последствия

го развития и обеспечения человеческой безопасности в Центральной Азии, поскольку они представляют собой серьезную опасность для человеческой жизни, здоровья и источников существования (см. Таблицу 5.4). Нерешенные проблемы могут стать причиной серьезных экономических и политических потерь и привести к возникновению конфликтов на местном, национальном и региональном уровне. Снижение рисков требует проведения решительных действий на национальном и региональном уровне, как непосредственного противодействия угрозам, так опосредованной реакции, через создание лучших условий для экономического роста, человеческого развития и эффективного управления. Что касается преступности и терроризма, меры, принимаемые для улучшения работы правоохранительных органов и контроля за угрозами безопасности, не должны сопровождаться общими репрессивными мерами в политической жизни, а должны быть усилены еще большим уважением прав человека, расширением прав на местном уровне и совершенствованием системы управления.

Следует найти пути для расширения потенциала региональных структур и форумов для активного противодействия угрозам стихийных бедствий или антропогенных катастроф. Эффективнее всего при этом ранние превентивные меры, а не реагирование на последствия. Текущие региональные подходы и структуры не в достаточной степени адекватны для решения многочисленных проблем в этих областях. Поэтому сотрудничество не только необходимо, оно должно возникать естественным образом, принимая во внимание многочисленные общие интересы правительств и жителей региона, а также общие стимулы для предотвращения конфликтов и смягчения рисков. Возможно привлечение низовых инициатив, в том числе исходящих от местных жителей в приграничных районах. Сотрудничество может иметь большое значение для создания атмосферы общего доверия и взаимопонимания между соседями.

Сотрудничество должно возникнуть естественным образом, если учесть, что все страны региона стремятся к предотвращению конфликтов и снижению рисков

Поскольку пять государств Центральной Азии имеют многочисленные общие связи с соседним Афганистаном, включение Афганистана в региональные инициативы, направленные на борьбу с природными и антропогенными угрозами, также представляется весьма важным. Большие соседние страны, Китай и Россия, также заинтересованы в сотрудничестве, как и международное сообщество в целом. Международная помощь и участие не могут заменить региональных инициатив, однако могут играть более активную роль в поддержке национальных и региональных усилий по противодействию многочисленным угрозам.

Особые проблемы регионального сотрудничества включают в себя отсутствие постоянного фокуса и совместного руководства в регионе, отсутствие эффективной политики реагирования/превентивных мер на национальном уровне, а также единых превентивных механизмов и планирования на случай чрезвычайных ситуаций, слабые возможности национальных и региональных ведомств, коррупцию, недостаточный информационный обмен, а также отсутствие достаточного и устойчивого финансирования. Несмотря на все эти препятствия, ставки очень высоки, и все участники должны серьезно отнестись к угрозам, описанным в этой главе.

Готовность к стихийным бедствиям

Центральная Азия особенно подвержена воздействию стихийных бедствий, имеющих сильные региональные последствия, землетрясений и наводнений. Риски стихийных бедствий возрастают из-за деятельности человека, например, обработки урана, результатом которой становится радиоактивное заражение окружающей среды. Миллионы человеческих жизней и системы жизнеобеспечения подвергаются риску. Во всех странах Центральной Азии есть правительственные и местные органы по подготовке к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, и сотрудничество на региональном уровне укрепляется благодаря растущему пониманию взаимосвязи между экономическими интересами и экологическими требованиями, международным контактам и влиянию общепринятых международных принципов.

Однако до сих пор существует немало недостатков. На национальном уровне законодательство пока не соответствует международным нормам, включая законы о страховании на случай стихийных бедствий. Возможности национальных ведомств по чрезвычайным ситуациям остаются ограниченными, а их техническая оснащенность и подготовленность кадров недостаточна. Гражданское общество и местные сообщества часто вынуждены помогать себе собственными силами, они не включены в правительственные программы и не получают поддержки со стороны государства.

На региональном уровне оценки уязвимости перед стихийными бедствиями до сих пор не проводились, а необходимые информационные системы и базы данных не созданы и не распространяются. Нет и всеобъемлющего регионального плана подготовки к стихийным бедствиям, основанного на национальных планах и разработанного при поддержке международных экспертов с осуществлением мониторинга на постоянной основе. Ключевым элементом такого плана были бы системы раннего предупреждения для большого количества потенциально уязвимых районов регионального значения.

Ни одна из основных международных организаций (в особенности ЦАРЭС и ШОС) не имеет ясного мандата на формулирование и осуществление единого регионального подхода к борьбе со стихийными бедствиями. По рекомендации Международной конференции в Кобэ такой подход должен поощрять региональные программы, разрабатывать методологию и стандарты, проводить обмен информацией, мобилизовать ресурсы, осуществлять и публиковать основные региональные оценки и отчеты о событиях.

Наконец, сообщество международных доноров еще не в достаточной мере рассматривает обеспечение готовности к стихийным бедствиям и проведение превентивных мер как крайне важные для жизни человека и до сих пор не сумело систематически и эффективно координировать свои собственные программы.

Борьба с незаконной торговлей наркотиками

Центральная Азия представляет собой транзитный коридор для огромных потоков наркотиков из главного мирового центра героина в Афганистане к основному центру спроса в Европе, а также во все большей мере в Китае и России. Без прогресса в установлении контроля за спросом и предложением меры, направленные на пресечение потока наркотиков, вероятнее всего, окажутся незначительными. До настоящего времени международное сообщество не предприняло достаточных мер для снижения спроса и предложения. Возможные действия могут включать предоставление афганским фермерам альтернативных посевных культур, наказание полевых командиров и родовых лидеров, поощряющих и облагающих данью посевы мака, а также снижение объемов потребления наркотиков в Западной Европе, Китае и России. Однако страны Центральной Азии могут помочь себе сами, как по отдельности, так и все вместе, и при помощи международного сообщества ограничить худшие проявления наркоторговли и риски, которые она вызывает: угрозу для здоровья, коррупцию и рост местного производства опиума.

Хотя к настоящему моменту предпринималось много инициатив, лишь немногие из них достигли логического завершения. Страны Центральной Азии не смогли значительно улучшить политику и структуры по борьбе с наркотиками, пограничный контроль и правоохранительную работу. Чтобы быть успешной, борьба с наркотиками должна сочетаться с мерами политики, рассматривающей уровень развития в непосредственной зависимости от наркоторговли. Такой подход требует решения общих задач развития: обеспечения рынка для сбыта продукции бедных крестьян и трудоустройства или возможностей для ведения бизнеса городским жителям. Большая прозрачность и привлечение общественных организаций, местных чиновников, сельских старейшин, местных некоммерческих организаций, женщин, молодежи и местной элиты – все это могло бы обеспечить долгосрочную устойчивость и эффективность

Большая прозрачность и привлечение общественных организаций, местных чиновников, сельских старейшин, местных некоммерческих организаций, женщин, молодежи и местной элиты могли бы обеспечить долгосрочную устойчивость и эффективность программ по борьбе с наркотиками

программ по борьбе с наркотиками. Многие из программ не смогли сосредоточить внимание на сокращении вреда от оборота наркотиков и их потребления, на лечении наркозависимости и связи с инициативами системы здравоохранения по контролю ВИЧ/СПИДа. Защита прав человека обычно не считается приоритетной, а коррупция подрывает усилия, направляемые на борьбу с наркоторговлей.

По своей природе проблема борьбы с наркоторговлей пересекает границы и затрагивает все страны Центральной Азии. Однако координация работы между различными ведомствами и сотрудничество между национальными учреждениями по наркоконтролю явно недостаточны, что относится к таким важным вопросам, как составление межведомственных и региональных оперативных инструкций по гармонизации антинаркотического законодательства или проведение совместных операций. До настоящего момента региональное сотрудничество, в той мере, в которой оно проводилось, осуществлялось Управлением ООН по наркотикам и преступности. Ни одна региональная организация, включая ШОС и ОЦАС, не имела ни ясного мандата, ни возможностей заниматься решением этих вопросов.

Обмен информацией в регионе осуществляется от случая к случаю, не проводятся систематический сбор информации и оценка данных о транзите наркотиков или наркомании на национальном уровне. Нет и региональной базы данных по незаконному обороту наркотиков, как и механизмов своевременного обмена информацией о методах транспортировки наркотиков, преступных организациях, производстве опиума, сетях распространения опиума/героина и торговле наркотиками. Существует лишь незначительный опыт по обмену информацией с Ираном и Пакистаном, у которых есть свои собственные долгосрочные программы противодействия наркоторговле с Афганистаном. Дополнительной проблемой является слабая координация между донорами. Долгосрочные финансовые обязательства, скорее, исключение, а не правило, слишком мало донорских ресурсов было направлено на мониторинг, оценку и проведение последующих мероприятий, включая законодательную помощь и обучение.

Борьба против терроризма и трансграничной преступности продолжает оставаться предметом первостепенной озабоченности, что способствует сотрудничеству между правительствами стран региона

Борьба с терроризмом и трансграничной преступностью

В настоящее время условия в области безопасности в Центральной Азии значительным образом отличаются от условий до начала афганской войны, которая уменьшила угрозу со стороны движения «Талибан» и его поддержку экстремистских воинствующих группировок в Центральной Азии. Но угрозы со стороны террористических и экстремистских групп полностью не устранены, а уровень преступности в связи с торговлей наркотиками значительно повысился. Правительствам стран региона необходимо развивать демократические структуры, расширяющие права граждан, направлять усилия оппозиции в конструктивное русло, а также предотвращать появление нисходящей спирали бедности, коррупции, идеологии, преступности и репрессий. Борьба против терроризма и трансграничной преступности продолжает оставаться предметом первостепенной озабоченности, что способствует сотрудничеству между правительствами стран региона, а также Китая, России и международного сообщества.

В докладе были подчеркнуты несколько моментов. Во-первых, необходимо достигнуть понимания комплексных связей между наркотиками, преступностью и терроризмом, для того чтобы разработать и проводить в жизнь эффективную политику в области безопасности. Во-вторых, взаимосвязь наркотиков, преступности и терроризма требует совместной работы правительств, правоохранительных органов и ведомств по безопасности в регионе, развития национального, регионального и международного межведомственного сотрудничества. В-третьих, необходимо решать коренные задачи, включая проблему бедности, неадекватного и неэффективного правления, а также проблему разрушения социального договора между государством и обществом, для того чтобы уменьшить стимулы и возможности участвовать в преступной и террористической деятельности. Это требует комплексной стратегии по развитию человеческого потенциала и безопасности человека, а также объединения безопасности и контроля за нелегальной деятельностью с мерами социального и экономического развития и реформ в области эффективного правления.

Правительства стран Центральной Азии давно стали проявлять озабоченность по поводу национальной безопасности. Было принято множество национальных, региональных и международных инициатив, но многое еще предстоит сделать. Не все государства Центральной Азии стали членами важных антитеррористических конвенций, включая Конвенцию ООН 1999 г. по прекращению финансирования терроризма, Венской Декларации о преступности и правосудии, а также принятого в 2001 г. Бухарестского плана действий по борьбе с терроризмом ОБСЕ.

Необходимо модернизировать национальные судебные и законодательные системы, для того чтобы начать борьбу против наркоторговли, преступности и терроризма. Это включает в себя принятие национального законодательства, препятствующего отмыванию денег, под руководством межправительственной Целевой группы по финансовым мероприятиям, а также создание подразделений финансовой разведки для противодействия терроризму и борьбы с другими преступлениями.

Пограничный контроль нуждается в дальнейшем улучшении, что в свою очередь вызывает необходимость тесного двустороннего и регионального сотрудничества по направлениям, которые содержатся в программных документах ЕС – Программе управления границами и Программе по борьбе с наркотиками в Центральной Азии (БОМКА/КАДАП). Межведомственное сотрудничество должно происходить на национальном уровне между антитеррористическими ведомствами и органами по борьбе с преступностью, в т. ч. незаконным оборотом наркотиков. При этом должен быть налажен обмен оперативной информацией между генеральными прокуратурами, министерствами иностранных дел, министерствами внутренних дел, ведомствами национальной безопасности, министерствами обороны и юстиции, а также государственными пограничными и таможенными службами. Региональное сотрудничество может опираться на усилия на национальном уровне.

Привлечение местного население и НПО для борьбы с наркоторговлей, преступностью и терроризмом должно основываться на местных проектах, которые уже реализуются в приграничных районах (через ПРООН в Ферганской долине, например). Официальные структуры только выиграли бы от участия НПО и от разработки плана, включающего ответственность региональных форумов гражданского общества и т. д.

Региональное сотрудничество между антитеррористическими ведомствами и органами по борьбе с преступностью, в том числе по борьбе с торговлей оружием и незаконной наркоторговлей, носит эпизодический характер. С практической точки зрения можно сделать гораздо больше для создания региональных тактических сил, обмена базами данных, развития каналов коммуникаций и двусторонних обменов, а также соответствующих навыков при помощи проведения специальных тренинговых программ и семинаров. Необходимо прояснить полномочия международных организаций. При расширении возможностей региональный антитеррористический центр ШОС в Ташкенте мог бы играть ведущую роль. Необходимо организовать обмен информацией на региональном уровне через создание региональной системы сбора данных о преступной и террористической деятельности. Эта информация должна передаваться другим странам и соответствующим региональным и международным организациям.

И наконец, международным донорам необходимо принять более согласованную региональную стратегию, основанную на общем понимании угроз и вызовов, связанных с незаконным оборотом наркотиков, преступностью и терроризмом. Эти угрозы и вызовы должны стать составной частью более широких вопросов человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, с которыми сталкивается Центральная Азия. Общие региональные антитеррористические стратегии должны иметь широкую основу и рассматривать Центральную Азию как часть более крупного субрегиона, который также включает в себя Афганистан, Иран и Пакистан. Они также должны быть ориентированы на долгосрочную работу, быть всеобъемлющими, хорошо скоординированными и иметь прочные связи с деятельностью ведущих международных организаций, особенно с Управлением ООН по наркотикам и преступности, а также с ведущими региональными организациями, по-видимому, с ШОС. Региональные программы должны иметь долгосрочное и достаточное финансирование, учитывая список закрытых проектов вследствие нехватки финансирования, еще до того как они стали приносить результаты.

Необходимо модернизировать национальные судебные и законодательные системы, для того чтобы начать борьбу против наркоторговли, преступности и терроризма

Пограничный контроль нуждается в дальнейшем улучшении, что в свою очередь вызывает необходимость тесного двустороннего и регионального сотрудничества

Общие региональные антитеррористические стратегии должны иметь широкую основу и рассматривать Центральную Азию как часть более крупного субрегиона, который также включает в себя Афганистан, Иран и Пакистан

Рекомендации

Правительствам стран Центральной Азии необходимо:

- Стать членом и выполнять положения важных международных конвенций об обеспечении подготовленности к стихийным бедствиям, контроле над незаконным оборотом наркотиков и борьбе с терроризмом; усовершенствовать законодательство во всех трех областях.
- Разработать комплексные стратегии по развитию, направленные на решение основных социально-экономических проблем и ликвидацию рисков стихийных бедствий и антропогенных катастроф:
  - Для готовности к стихийным бедствиям улучшить использование земли, усовершенствовать строительные нормативы и их исполнение, ввести схемы страхования, разработать программы подготовленно-

сти к стихийным бедствиям и программы обучения.

– В борьбе с незаконным оборотом наркотиков и терроризмом сочетать контрольные меры с программами развития, направленные на улучшение положения бедных слоев населения, которые предусматривают создание рабочих мест, особенно для молодежи, с программами в области государственного здравоохранения и образования, а также с усилиями по борьбе с коррупцией.

- Усилить потенциал исполнительных органов и обеспечить межведомственную координацию и обмен информацией, в т. ч. между ведомствами по чрезвычайным ситуациям, силами реагирования, полицией и службами безопасности.
- Модернизировать пограничные и таможенные службы для успешной борьбы против потоков наркотиков и трансграничной преступности и террористической деятельности, в то же время сохраняя границы «с человеческим лицом» для простых граждан, торговли и коммерции.
- Систематически привлекать местное население и организации гражданского общества к мероприятиям по улучшению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации последствий катастроф, к проведению кампаний против наркотиков, к разработке и осуществлению антитеррористических программ.
- Обеспечить защиту прав человека и ограничить репрессивную реакцию в борьбе с наркотиками и терроризмом с целью минимизации издержек в сфере человеческой безопасности и сокращения долгосрочных рисков отчуждения людей.

Региональным организациям Центральной Азии необходимо:

- Сделать приоритетными программы по улучшению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на них, борьбе с наркотиками и терроризмом, а также прояснить полномочия организаций в этой области. На недавних встречах на высшем уровне ШОС и ОЦАС были предприняты шаги в направлении принятия инициатив по борьбе с наркотиками и терроризмом, то же самое предстоит сделать в сфере стихийных бедствий, и также предпринять шаги по контролю за исполнением принятых мер.
- Разработать оценку региональных рисков, потенциал планирования, системы раннего оповещения (особенно для подверженных стихийным бедствиям областей), а также установить систематические связи между соответствующими национальными и региональными организациями.
- Усилить региональную систему сбора и обмена информацией в сфере предотвращения стихийных бедствий и борьбе с незаконным оборотом наркотиков и терроризмом.
- Оказывать содействие, направлять и поддерживать национальные инициативы, которые применяют сбалансированный подход, сочетающий контроль и учет интересов национальной безопасности с более широкими инициативами по развитию; улучшают управление и контроль за границами и нацелены на создание «границ с человеческим лицом»; обеспечивают уважение прав человека, а также активное вовлечение местного населения и организаций гражданского общества.

Международным партнерам необходимо:

- Сосредоточивать больше внимания доноров на обеспечении готовности к стихийным бедствиям и их предотвращению в региональной перспективе, а также поддерживать комплексные региональные подходы в программах борьбы с наркотиками и терроризмом при адекватном и устойчивом финансировании.
- Пересмотреть текущие стратегии борьбы с наркотиками для обеспечения достаточного внимания к контролю за производством наркотиков в Афганистане и их потреблением в Западной Европе, Китае и России, ставя при этом реалистические цели программам запрещения наркотиков вдоль путей транзита.
- Подчеркивать необходимость принятия программ предотвращения конфликтов, контроля за наркотиками и предотвращения стихийных бедствий с привлечением местного населения и ориентированных на развитие. Программы должны привлекать к участию представителей гражданского общества, поддерживать «границы с человеческим лицом» и уважать права человека.
- Ставить целью более эффективную координацию региональных донорских программ в области предотвращения и реагирования на стихийные бедствия, контроля за наркотиками и антитеррористических мероприятий в тесном сотрудничестве с ведущими региональными и национальными организациями.
- Предоставлять финансовую поддержку для проведения исследований, обучения и управления информацией с привлечением региональных экспертов и организаций в зонах стихийных бедствий и антропогенных угроз.

Глава 6

Вызовы социального развития

«В вопросах социального развития сотрудничество позволяет сосредоточить ограниченные ресурсы и объединить усилия для решения многих общих проблем стран Центральной Азии.»

Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану

Для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности населению – в особенности его бедным группам – необходимы возможности трудоустройства, хорошее здоровье, хорошее образование и доступ к знаниям

Для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности населению – в особенности его бедным группам – необходимы не только доступ к рынкам через торговлю, эффективное и устойчивое использование природных ресурсов и свободная от угроз атмосфера. Населению необходимы также важнейшие составляющие социального развития: возможности трудоустройства, хорошее здоровье, хорошее образование и доступ к знаниям. Цели развития тысячелетия включают в себя многие ключевые аспекты социального развития, отражая тем самым их важную роль для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Но нигде они так не важны, как в отношении исключенных или уязвимых групп населения, в первую очередь женщин и детей.

Вопросы социального развития – миграция, здоровье, образование, знания и гендерные отношения – обычно считаются заботой национальной политики и вроде бы не требуют регионального сотрудничества. Однако странам Центральной Азии для решения насущных социальных задач необходимо сотрудничать друг с другом и соседними странами. Миграционные потоки непосредственно связаны друг с другом на региональном уровне, инфекционные заболевания также легко преодолевают границы. А общий доступ к образованию и знаниям может значительно расширить возможности для всего населения.

Даже в области социального развития, не имеющей очевидного трансграничного значения, установление региональных стандартов и мониторинг за их исполнением могут способствовать прогрессу в достижении поставленных целей; совместное использование информации может способствовать распространению передового опыта; налаживание контактов между государством, предпринимателями и НПО может помочь совместному решению проблем. В этой главе мы рассматриваем основные задачи для социального развития Центральной Азии и роль регионального сотрудничества в этой области.

Посредством трудовой миграции люди ищут возможность улучшить свою жизнь и жизнь своих семей

Внешняя миграция

Трансграничная миграция связывает воедино регионы, местное население и государства, при этом возникают риски и выгоды как для самих мигрантов и их семей, так и для стран выезда и принимающих стран. В докладе мы уделяем наибольшее внимание вопросам трудовой миграции, при которой люди ищут возможность улучшить свою жизнь и жизнь своих семей. Однако в недалеком прошлом – в начале и середине 1990-х гг. – в Центральной Азии существовала не только трудовая миграция, но и потоки беженцев. Гражданская война в Таджикистане заставила десятки тысяч беженцев покинуть страну и найти приют в соседних странах, и до сих пор значительное количество лиц не имеет гражданства. В мае 2005 г. после событий в узбекском Андижане около 500 беженцев перешли границу с Кыргызстаном. Их судьба явилась причиной политических и социальных проблем и послужила еще одним напоминанием о том, что перемещения людей и их страдания – неизбежный результат беспорядков или насильственных конфликтов.[1]

Миграционные потоки

Данные о миграции не только сложно получить, они обычно не отличаются надежностью. Таблица 6.1 показывает некоторые оценки о перемещениях населения в Центральной Азии в период с 1989 по 2002 гг.

Изменения, отраженные в данных, в некоторых случаях огромны. С начала 1989 г. по причине миграции Казахстан покинули около 3 млн. человек, что составляет более 20% населения страны, Таджикистан – около 11%, Узбекистан – более 1 млн. жителей, или около 4%; Кыргызстан – более 7%. Миграционные потоки можно разделить на две широкие категории: одна из них имеет отношение к политическим факторам, другая – к экономическим.

Таблица 6.1

Изменение численности населения и уровень миграции в Центральной Азии, 1898 – 2002 гг.
(начало года, тыс. чел.)

	Общая численность населения		Абсолютное изменение		
	1989	2002	Всего	Естественный прирост	Миграция
Казахстан	16 465	14 821	-1 644	1 722	-3 365
Кыргызстан	4 291	4 974	684	1 044	-360
Таджикистан	5 109	6 380	1 271	1 965	-694
Туркменистан	3 534	5 500	1 966	1 103	863
Узбекистан	19 905	25 211	5 306	6 377	-1 071

Источник: Heleniak (готовится к печати).

К первой категории относятся в основном этнические русские, которые, наряду с немцами и украинцами, покинули Центральную Азию сразу же после обретения странами региона независимости – из-за беспокойства относительно своего политического будущего при новом режиме, где ведущую роль стали играть представители титульных этнических групп. Мигранты, как правило, имели хорошее образование и обладали техническими навыками. По некоторым оценкам, более четверти всех этнических русских покинули Центральную Азию начиная с 1989 г.[2]

Миграция второй категории начала расти с середины 1990-х гг., когда экономическая мотивация стала основной причиной миграции из Центральной Азии. Многие мигранты покинули места своего проживания в поисках лучших экономических возможностей в России и – с недавнего времени – в Казахстане. Согласно официальным оценкам в Кыргызстане, в России проживают около 30 тыс. кыргызских мигрантов, однако неофициальные источники как в России, так и в Кыргызской Республике оценивают их количество от 200 тыс. до 500 тыс. человек, при этом последняя цифра равна почти 10% от общей численности населения Кыргызской Республики.[3] Количество мигрантов из Таджикистана, работающих в России, составляет от 5% до, возможно, целых 18% населения страны. Значительное большинство из них работают нелегально.[4]

Количество мигрантов из Узбекистана составляет от 600 тыс. до 1,5 млн. человек, или от 3 до 6% населения, которые в основном работают в России или в Казахстане.[5] Хотя Туркменистан, как исключение, по имеющимся оценкам, столкнулся со значительным чистым притоком населения в первые годы после обретения независимости, уже в 1998 – 2000 гг. число эмигрантов в 4 раза превысило число иммигрантов, причем 78% эмигрантов направлялись в Россию.[6]

В настоящее время с миграцией происходят два существенных изменения. Во-первых, растет число циклических поездок временных мигрантов. Рабочие уезжают на три или шесть месяцев, возвращаются домой, уезжают опять, и так этот цикл продолжается. Некоторые из них – челночные торговцы, перемещающие небольшие партии товаров через границу в течение нескольких дней (см. Главу 3), но кроме них это и краткосрочные трудовые мигранты, и возвращающиеся представители этнических меньшинств, покинувших страну в 1990-е гг.[7]

Во-вторых, в то время как большинство мигрантов в Центральной Азии, как и в других странах, – мужчины, в настоящее время наблюдается рост числа мигрантов среди женщин. С момента получения независимости множество женщин работали челночными торговцами, однако в настоящее время все больше женщин также находят постоянные места работы в секторе услуг в России, растущая экономика которой требует все больше работников торговли и сферы обслуживания.[8]

С середины 1990-х гг. большинство мигрантов в поисках более благоприятных экономических условий отправляются в Россию, а с недавнего времени и в Казахстан

Экономические и социальные «выталкивающие» и «притягивающие» факторы

На сегодняшний день схемы потоков миграции в Центральной Азии в основном отражают неспособность местного рынка труда обеспечить рабочие места, в то время как за рубежом существуют привлекательные возможности трудоустройства. Институциональные и местные факторы – особенно широко распространенное знание русского языка, транспортные связи, контакты с друзьями и родственниками, оставшиеся с советского времени, – облегчают экономическую миграцию. Можно сказать, что мигранты исходят из расчетов ожидаемого заработка за границей, стоимости поездки и поисков нового жилья, а также необходимости посылать деньги домой для поддержания семьи (см. Вставку 6.1). Экономические факторы миграции обычно рассматриваются как «выталкивающие» и «притягивающие.» Они представляют собой совокупность оценок человека и его семьи относительно существующих наилучших возможностей.

Как показано в Главе 2, снижение реального уровня заработной платы в Кыргызстане и Таджикистане, растущая безработица, особенно среди молодежи в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, а также ограничения на торговлю и коммерческую деятельность в Узбекистане подталкивают молодых рабочих к миграции в места с более благоприятными условиями для работы, особенно в Россию. Поскольку население во всех странах, за исключением Казахстана, продолжает расти, давление к миграции усиливается.

Несмотря на значительные барьеры, важные экономические «притягивающие» факторы склоняют мигрантов к переезду в места, где они могут получать стабильную зарплату. Жаныбек – дворник в Москве из Баткена в Кыргызстане. Он рассказал интервьюерам, что зарабатывает 200 долл. США в месяц и планирует перевезти в Москву свою жену, так как у него очень хорошая зарплата.[9] Интервью с рабочими мигрантами в России и Центральной Азии показывают, что они в первую очередь хотят заработать до-

Вставка 6.1

Истории молодых таджикских мигрантов

Вот две типичные истории молодых людей в Таджикистане, которые были вынуждены искать работу за границей. «Выталкивающим» фактором стало для них отсутствие работы дома, а «притягивающим» – возможность обеспечить себя и свою семью.

«Два года была засуха, и урожай пшеницы был плохой. Семья почти начала голодать. Как старший сын, я должен был уехать в поисках работы. В колхозе нам не платили последние несколько лет.» – Неквалифицированный рабочий, 22 года, Ховалингский район, Таджикистан.

«В прошлом году мы вообще не видели денег. Нам не платили. Я занял деньги, купил билет и уехал в Россию в поисках работы. Работу я нашел в Москве и был очень удивлен, когда узнал, что русские нас не обманывают и честно платят. Я должен вернуться к матери, жениться и начать семейную жизнь. Но дома нет никаких шансов найти работу за деньги.» – Дорожный рабочий, 21 год, Вахшский район Таджикистана.

Источник: Olimova and Bosc, 2003, pp. 15, 16.

Это может означать потерю молодых, талантливых рабочих, в то же время служит предохранительным клапаном

статочно денег, чтобы посылать своим семьям в Центральной Азии. Рабочий из Таджикистана сказал: «Даже если они меня десять раз вышлют, я все равно буду все время возвращаться в Россию. Я просто должен это делать.»[10]

Издержки и выгоды для стран и местных сообществ

Мигранты чаще всего являются самыми мотивированными и квалифицированными представителями рабочей силы на родине. Для стран – экспортеров рабочей силы это может означать потерю молодых, талантливых рабочих.[11] В то же время эмиграция может служить предохранительным клапаном, ослабляя подспудное давление со стороны тех, кто не может найти работу в родном городе, особенно молодых людей. Хотя создание долгосрочных рабочих мест должно оставаться важным приоритетом на более длительную перспективу, облегчение миграции для безработных, неудовлетворенных своей жизнью или бедных может в краткосрочной или среднесрочной перспективе обеспечить значительные преимущества как государству, так и местному населению.

Согласно официальной статистике, объем денежных переводов составляет около 5% ВВП в Таджикистане и 2,3% в Кыргызстане; но по оценкам нескольких министерств в Таджикистане, объем переводов составляет целых 20% от ВВП

Среди выгод от миграции важное место занимают денежные переводы. Большинство денежных переводов в Центральную Азию, как и повсеместно, происходит неформально, так что отследить и учесть их очень сложно. Согласно официальной статистике, объем денежных переводов составляет около 5% ВВП в Таджикистане и 2,3% в Кыргызстане. Однако по оценкам нескольких министерств в Таджикистане, объем переводов составляет целых 20% от ВВП.[12] Разрыв в данных подчеркивает, как мало мы знаем о потоках денежных переводов, а также их экономическом и социальном влиянии. Очевидно, что денежные переводы – важный источник доходов для большого числа бедных семей, а также в совокупном исчислении для страны в целом. Более того, мигранты возвращаются домой с новыми профессиональными навыками. Многие открывают свое дело и создают таким образом рабочие места. В Узбекистане вернувшимися мигрантами было создано, по некоторым оценкам, до 350 тыс. новых рабочих мест.[13]

Несмотря на важность денежных переводов, несовершенство управления и банковских институтов создают барьеры для пересылки денег. Преодолевая препятствия, люди часто сами привозят деньги домой или передают их с друзьями и знакомыми. Вот что говорит 31-летний рабочий из Душанбе:[14] «Самая большая проблема – послать денежный перевод или привезти деньги домой самому. Все время боишься, что кто-нибудь отнимет у тебя все, что ты заработал. Работники таможни, пограничники и полицейские, через которых мы проходим, отбирают у нас деньги. Рэкетиры отнимают у нас деньги. Они грабят нас, избивают и даже убивают.»

Обнадеживающим сигналом возможности достижения прогресса служит разработанный правительством Таджикистана в 2003 г. механизм, который позволяет осуществлять денежные переводы через банковскую систему без открытия счета. Правительство поощряет установление таджикскими банками корреспондентские отношения с заграничными банками для перевода денег физическими лицами. В результате переводы мигрантов через банковскую систему возросли с 75 млн. долл. США в 2001 г. до 256 млн. долл. США в 2003 г.[15] Другие страны, такие как Кыргызстан, также предприняли ряд шагов для упрощения процедуры получения денежных переводов от физических лиц, но для повышения объема легальных денежных переводов все еще требуется внести некоторые изменения в работу государственного банковского сектора.

Оборотная сторона миграции включает в себя проблемы, с которыми рабочие-мигранты стал-

киваются в местах работы, так как многие из них являются нелегальными мигрантами, не имеющими права на работу.[16] Нелегальные мигранты, как правило, получают самую низкую заработную плату в принимающей стране, могут быть уволены или высланы в любой момент, кроме того, с ними часто плохо обращаются работодатели и представители местных властей, и они не имеют никакой возможности обратиться за правовой защитой.[17] Шаг в направлении разрешения ситуации был сделан в 2004 г. с подписанием соглашения между Россией и Таджикистаном, которое позволяет таджикским мигрантам получить официальную регистрацию с правом на работу и медицинское страхование. Если соглашение будет ратифицировано российским парламентом, оно станет значительной поддержкой для рабочих-мигрантов, их семей и родных городов и сел мигрантов.[18] Россия также получит выгоды: при снижающейся численности населения эти меры помогут компенсировать уменьшение количества трудоспособных граждан за счет приема таджикских трудовых мигрантов.

Барьеры на пути трудовой миграции

Хотя трудовая миграция приносит экономические и социальные выгоды как посылающей, так и принимающей стране, со стороны посылающих, принимающих и транзитных стран в Центральной Азии и СНГ созданы колоссальные неофициальные и институциональные барьеры. Сразу после распада Советского Союза страны СНГ объявили о взаимном признании паспортов каждого из государств и введении безвизового режима. На протяжении последних 15 лет, однако, бюрократические барьеры во все большей мере ограничивают свободное передвижение мигрантов и простых граждан. Начиная с июля 2005 г. власти не признают внутренние паспорта других стран на границе – они требуют международных паспортов или даже виз. Получение проездных документов сопряжено со значительными затратами, включая время и стоимость проезда для получения визы в столице и визовые сборы. Для большинства бедных путешественников и мигрантов это непреодолимые препятствия, поэтому они пытаются пересечь границу нелегально, подкупая при необходимости пограничников. Хотя существует законная потребность в укреплении безопасности на границах, тем не менее необходимо проводить разумную визовую и миграционную политику.

Половина респондентов во время недавнего опроса в Центральной Азии считают, что новые правила на границе имели негативные последствия для торговли и транспорта, связей с родственниками и друзьями и бизнеса (см. также Главу 3). Респонденты из Кыргызстана и Узбекистана, пересекающие границы для работы или торговли, назвали пограничный, визовый и таможенный контроль самой главной трудностью.[19] Кроме того, более трети опрошенных были недовольны обращением сотрудников таможни, пограничников и работников служб иммиграции. Оскорбления, физическое насилие, вымогательство взяток, незаконный запрет пересечь границу со стороны пограничников – все эти проблемы превращают въезд в соседнюю страну для мигрантов и простых граждан в постоянную борьбу (см. Вставку 6.2). Вот что говорит один из таджикских челночных торговцев: «Проезжая через несколько государств, мы пересекаем большое количество пограничных, таможенных и милицейских постов. Таможенные и паспортные проверки очень утомительны. Если мы приезжаем на границу вечером, то пограничники и работники таможни продержат нас там до утра, если только мы не заплатим то, что они требуют. Это не жизнь, а кошмар.»[20]

Экономические и социальные препоны также препятствуют трудовой миграции. Совокупная стоимость поездки, проживания, визы и взятки удерживает тех, кому больше всего нужна новая работа, а именно самых бедных. Они оказываются «в ловушке» у себя на родине и не могут эмигрировать, даже если бы и хотели. К этому нужно добавить также другие барьеры на пути к работе и при проживании в другой стране. Растущие случаи насилия на этнической почве и дискриминации по отношению к мигрантам в России препятствуют отъезду и регистрации по приезде. Вызывает озабоченность также и растущее число скинхедов в России и других экстремистски настроенных националистов, которые способны применить насилие против тех, кого они считают мигрантами, законными или незаконными.[21]

Миграционная политика для обеспечения «границ с человеческим лицом»

Пересечение границ в Центральной Азии по экономическим или социальным причинам является для многих каждодневной необходимостью. «Границы с человеческим лицом», описанные в Главе 3, насущно необходимы для человеческого развития, особенно для облегчения трудовой миграции.

Правительствам Центральной Азии, соседним странам и международному сообществу необходимо предпринять определенные шаги,

Нелегальные мигранты, как правило, получают самую низкую заработную плату в принимающей стране, могут быть уволены или высланы в любой момент, кроме того, с ними часто плохо обращаются работодатели и представители местных властей, и они не имеют никакой возможности обратиться за правовой защитой

Со стороны посылающих, принимающих и транзитных стран в Центральной Азии и СНГ созданы колоссальные неофициальные и институциональные барьеры

Вставка 6.2

Организация поездки для мигрантов из Таджикистана в Россию

Организатор поездки – его также называют «погонщик каравана» – собирает группу трудовых мигрантов, желающих поехать из таджикского города Ходжент в российский Красноярск на автобусе, и регистрирует их документы для поездки. Чтобы проехать через Узбекистан, требуется транзитная виза. Она стоит 6 долл. на человека, но организатор собирает 10 – 12 долл. с каждого пассажира для «дополнительных» сборов. Для получения коллективной транзитной визы «погонщик каравана» составляет список пассажиров, регистрирует его у нотариуса в отделе Министерства безопасности Таджикистана, собирает ксерокопии паспортов, фото, медицинские справки и также справки, подтверждающие отсутствие ВИЧ/СПИДа и других инфекционных болезней. Потом «погонщик» уезжает в Душанбе, где расположено посольство Узбекистана, представляет соответствующие документы и ждет получения визы. Как правило, это занимает одну или две недели, иногда до месяца.

После того как «водитель каравана» получает визы и собирает все необходимые документы, после обследования автобуса с помощью собак на предмет обнаружения наркотиков, после того как все пассажиры заявили, что у них нет наркотиков, автобус отправляется из Ходжента в Россию. На таджикско-узбекской границе необходимо заплатить официальный таможенный сбор в 50 долл. с автобуса, а также взятки узбекским пограничникам и представителям таможни по 5 долл. с пассажира. Процедура таможенной очистки требует, чтобы пассажиры покинули автобус на время досмотра багажа. Если водитель не согласен с суммой требуемой взятки или пассажиры начинают злиться, сотрудники узбекской таможни приказывают провести детальное обследование автобуса на предмет обнаружения наркотиков. На узбекской территории автобусу дается официальное сопровождение за сумму от 70 до 80 долларов. В целом затраты на транзит через Узбекистан доходят до 2 тыс. долл., а проезд 150 км транзита обычно занимает от 1 до 2 дней. В Казахстане автобусу также необходимо официальное сопровождение. За него нужно заплатить 1 500 долл. за поездку, зато сопровождающий облегчает контакты с милицейскими постами на дороге. Обычно с автобуса надо заплатить от 15 до 35 долл. на каждом милицейском посту. Общее время поездки из Таджикистана в Россию занимает от 22 до 24 дней.

Источник: Интервью с водителем автобуса 11 апреля 2004 г. в Ходженте; изложено в страновом исследовании ПРООН по Таджикистану.

Страны – экспортеры рабочей силы должны играть более активную роль в защите интересов своих граждан в других странах

начиная с улучшения управления охраны границ. Это означает введение ясных и простых требований, легко понятных пограничникам и путешествующим, что требует соответствующего обучения, надзора за работой пограничников и установления контроля над коррупцией и взятками. Во-вторых, документы одной страны должны признаваться по всей Центральной Азии. Хотя некоторые двусторонние и многосторонние соглашения о взаимном признании уже были подписаны, выполняются единицы из них. Упрощенный паспортный и визовый режим на всей территории региона может увеличивать перемещение людей и товаров.[22]

В-третьих, необходимо разработать определенные законы для улучшения условий для челночных торговцев и поденных рабочих. Не все из мигрантов намерены постоянно жить в другой стране. Челночные торговцы и поденные рабочие часто становятся жертвой самых больших злоупотреблений, так как они не могут заплатить крупные взятки или найти альтернативные пути проезда. Поскольку они предоставляют важную услугу с точки зрения торговли и рынка труда, установление ясных и четких правил, которые бы облегчили их ежедневные перемещения, в интересах всех стран Центральной Азии.

Четвертым шагом было бы предоставление стимулов банкам по обслуживанию денежных переводов мигрантов. Регулирующие органы в банковской сфере в самом регионе и соседних странах должны играть более активную роль, поощряя легальные переводы через финансовый сектор.

И наконец, страны – экспортеры рабочей силы должны играть более активную роль в защите интересов своих граждан в других странах. Это включает в себя упреждающее обсуждение двусторонних соглашений с принимающими странами, а также предоставление соответствующей информации мигрантам и членам их семей, создание юридических консультаций для мигрантов в соседних странах, а также проведение переговоров о более благоприятном визовом и паспортном режиме. Выше был рассмотрен пример успешного сотрудничества Таджикистана с Россией по заключению двусторонних соглашений относительно обращения с мигрантами. Такого рода переговоры могли бы иметь больше силы и веса, если бы они заключались на региональном уровне, а не на двусторонней основе.

Задачи региональной системы здравоохранения

В первые годы после обретения независимости экономический спад и инфляция сильно ограничивали государственные расходы на здравоохранение, и эта тенденция в Центральной Азии продолжилась даже после 1995 г., за исключе-

нием Туркменистана (см. Рисунок 6.1). Расходы на здравоохранение на душу населения в Таджикистане значительно ниже, чем в остальных странах. Но даже последние отстают от Венгрии и России по общему объему затрат на здравоохранение (см. Рисунок 6.2). С распадом системы государственного финансирования страны Центральной Азии должны были реструктурировать финансовые механизмы в секторе здравоохранения. Всё возрастающая доля частного финансирования, особенно в беднейших странах, требует большую долю оплаты наличными, что стало тяжелым бременем для пациентов, особенно бедных.[23]

Следовательно, основные индикаторы здоровья в Центральной Азии ухудшились. Растущая бедность, упадок системы социальной защиты, а также растущее число инфекционных и неинфекционных заболеваний резко сократили показатели средней продолжительности жизни (см. Рисунок 6.3), хотя и стали улучшаться с конца 1990-х гг. Особенно сократились показатели средней продолжительности жизни у мужчин. Эту тенденцию можно частично объяснить поведенческими причинами, такими как эмоциональные стрессы, излишнее употребление алкоголя, курение и употребление наркотиков. Хотя средняя продолжительность жизни у женщин выше, чем у мужчин, состояние здоровья женщин, вероятнее всего, не лучше, так как службы охраны материнства также пришли в упадок, а медицинское обслуживание девочек и женщин имеет более низкий приоритет, чем медицинское обслуживание мужчин.

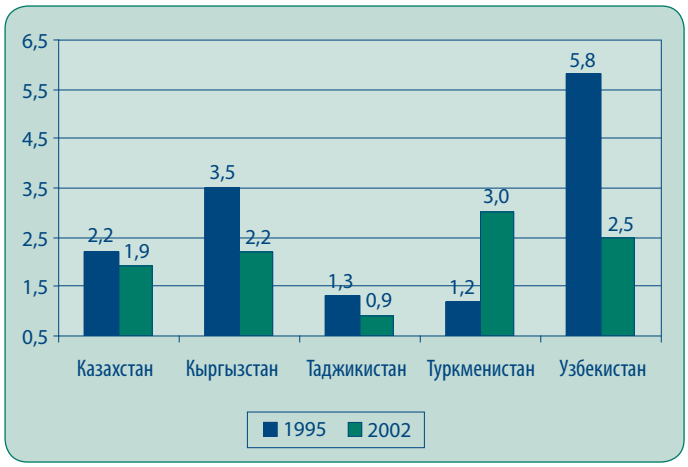
Уровень смертности детей до пяти лет и материнская смертность, а также хронический недостаток питания и дефицит питательных микроэлементов продолжают оставаться более серьезными проблемами в Центральной Азии, чем в остальных постсоветских республиках. Заболевания дыхательной системы, перинатальные заболевания, инфекционные болезни, а также паразитарные болезни – основные причины высокого уровня детской смертности. Страны Центральной Азии не смогли поддержать уровень программ иммунизации, имевших место в 1980-е гг. Во многих районах дети и женщины страдают от железодефицитной анемии и йодонедостаточности.[24]

Официальные оценки младенческой и детской (до 5 лет) смертности показывают значительный разброс по странам. Вызывает удивление тот факт, что уровень смертности в богатых ресурсами Казахстане и Туркменистане выше, чем в Узбекистане или Кыргызстане (см. Рисунок 6.4). Однако различия могут оказаться преувеличенными, так как официальные данные по детской смертности и оценки проведенных опросов значительно расходятся. В Узбекистане данные, полученные по результатам опросов, на треть превышают официальные данные; в Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане данные опросов в 2 раза выше официальных.[25] Расхождения объясняются разными подходами в отчетности.[26] Занижение сведений и некачественные статистические данные не позволяют осуществлять эффективный мониторинг и установление стандартов на национальном и региональном уровне, в т. ч. для таких целей, как мониторинг прогресса в достижении Целей развития тысячелетия.

По показателям материнской смертности также существуют поразительные различия в разных государствах Центральной Азии,[27] что, вероятно,

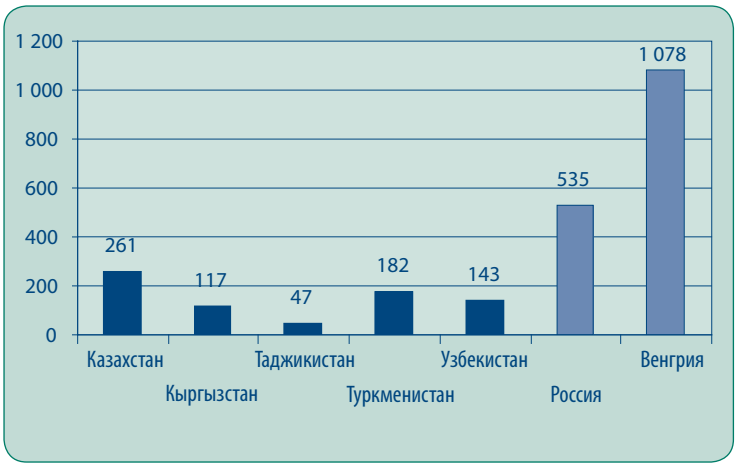
Растущая бедность, упадок системы социальной защиты, а также растущее число инфекционных и неинфекционных заболеваний резко сократили показатели средней продолжительности жизни

Государственные расходы на здравоохранение, в % от ВВП, 1996 и 2001 гг. **Рисунок 6.1**



Источник: UNDP 2005, pp. 188–190.

Расходы на здравоохранение на душу населения, 2002 г. (ППС в долл. США) **Рисунок 6.2**

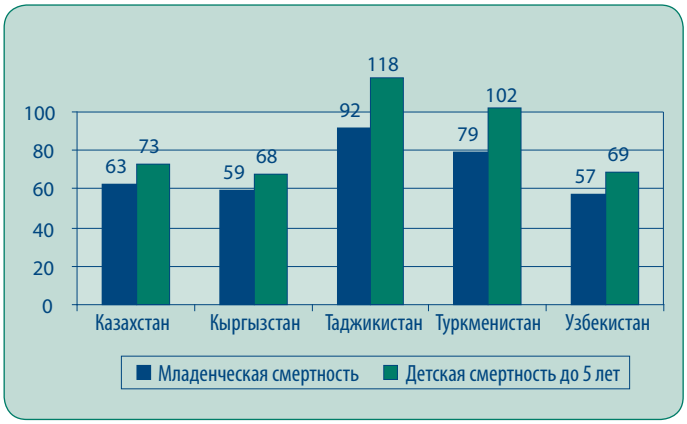


Примечание: UNDP 2005, pp. 236–238.

Сокращение ожидаемой продолжительности жизни при рождении (полные годы, в период с 1990 по 2003 гг.) **Рисунок 6.3**

Источник: UNDP 1993, pp. 135–136 and UNDP 2005, pp. 220–221.

Младенческая смертность и детская смертность до пяти лет, 2002 г. **Рисунок 6.4**



Источник: UNDP 2005, pp. 251–252.

Две основные угрозы инфекционных заболеваний исходят в Центральной Азии, как и в большинстве других регионов бывшего Советского Союза, от туберкулеза и ВИЧ/СПИДа

также объясняется разницей в методологии и практике составления отчетов. Однако не приходится сомневаться в серьезности проблем материнского здоровья, особенно в таких странах, как Кыргызстан и Таджикистан.[28] Высокий уровень материнской смертности в регионе вызван ранней беременностью, частыми родами и короткими интервалами между ними, большим количеством абортов, недостаточным уходом во время беременности и после рождения ребенка. В Таджикистане участие квалифицированного персонала при родах сократилось с 93,6% от общего числа рождений до 67,3% в 2001 г.[29] Всё больше женщин рожают дома из-за бедности и отсутствия транспорта и коммуникаций между районным роддомом и их деревней.

Угроза распространения инфекционных заболеваний

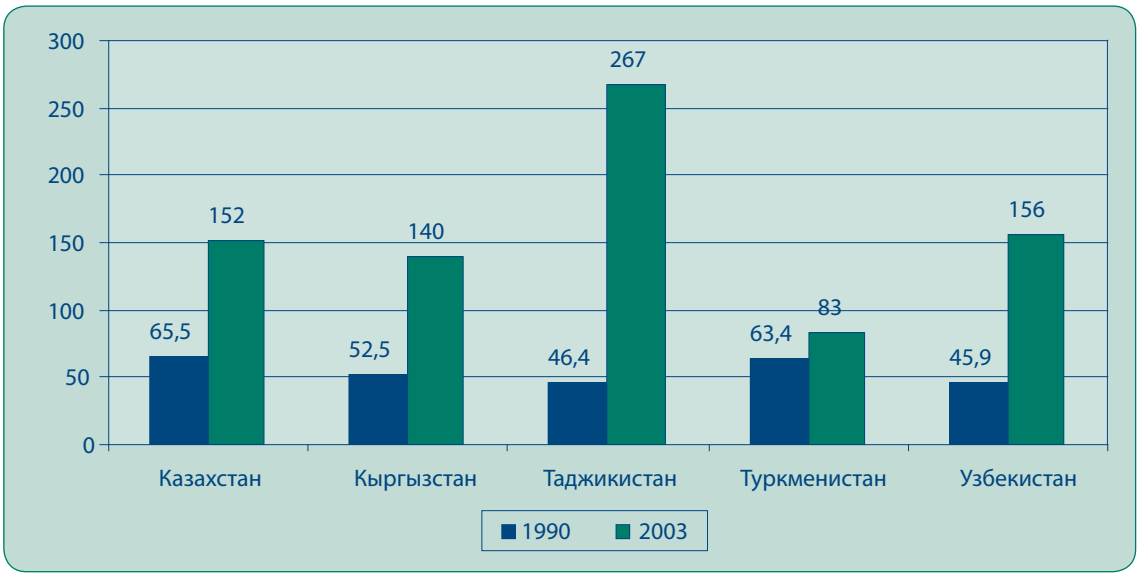
В региональной перспективе одной из самых угрожающих проблем в здравоохранении является рост инфекционных заболеваний. Две основные угрозы инфекционных заболеваний исходят в Центральной Азии, как и в большинстве других регионов бывшего Советского Союза, от туберкулеза и ВИЧ/СПИДа. Эти заболевания с сильным разрушительным воздействием способны пересекать границы, поэтому борьба с ними требует координированного регионального подхода, особенно если учитывать быстро ухудшающуюся эпидемиологическую ситуацию в Центральной Азии.

Увеличение случаев заболевания туберкулезом с момента обретения независимости связано с резким ухудшением социально-экономических условий и системы здравоохранения. Трансграничная активность – трудовая миграция, слабый ветеринарный контроль скота и основных продуктов, молока и говядины и эпидемия ВИЧ – способствует распространению туберкулеза. С 1990 по 2002 гг. количество случаев заболевания туберкулезом в странах Центральной Азии увеличилось в два и более раз (см. Рисунок 6.5), причем затронутыми оказываются преимущественно бедные районы и молодые возрастные группы. Помимо последствий для здоровья отдельных людей, эпидемия имеет серьезное воздействие на экономическое развитие, так как влияет на снижение производительности ежегодно на 0,5 – 0,8% от ВВП.[30]

Для борьбы с туберкулезом Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) рекомендует всем странам Центральной Азии принятие программы DOTS – краткий курс лечения под непосредственным наблюдением.[31] По данным ВОЗ, выявление заболевания составляло около 40% в 2002 г., а при использовании программы DOTS число излечившихся составлял от 78 до 83% пациентов.[32] При внедрении программы DOTS в тюрьмах, где уровень заболеваемости туберкулезом очень высок, Казахстану удалось снизить уровень смертности, что может послужить хорошим сигналом для соседних государств.[33]

Государства Центральной Азии выразили политическую решимость достичь выполнения целей по контролю за распространением туберкулеза, установленных в Целях развития тысячелетия, к 2015 г., однако эксперты сомневаются в успехе.[34] Это потребовало бы значительного улучшения координации между национальными ведомствами, в первую очередь министерствами внутренних дел и министерствами здравоохранения, наряду с региональным сотрудничеством и значительным увеличением международной финансовой помощи.

Частота заболеваний туберкулезом, 1990 и 2003 гг. **Рисунок 6.5**
(количество заболеваний на 100 тыс. человек)



Источник: См. http://data.euro.who.int/cisid и UNDP 2005.

Вдобавок к эпидемии туберкулеза и в связи с ней Центральная Азия сталкивается со стремительным ростом заболеваемости ВИЧ/СПИДом, при этом рост числа инфицированных составил 1 600% с 2000 по 2004 гг. К 2004 г. было зарегистрировано 8 078 случаев, а в 1996 г. – только 50.[35] Эпидемия ВИЧ распространяется сейчас в Центральной Азии быстрее, чем во многих других регионах мира, при этом отмечается тревожное увеличение числа заболеваний между 2000 и 2003 гг. – трехкратное в Казахстане, девятикратное в Кыргызстане, в 17 раз в Таджикистане и в 16 раз в Узбекистане.[36]

Официальная статистика явно занижает истинные масштабы заболевания: по мнению местных и международных экспертов, эпидемия ВИЧ/СПИД распространяется, по крайней мере, в 10 раз быстрее, чем это показывают официальные оценки.[37] По мнению Центра по борьбе и профилактике болезней в Центральной Азии, 90 тыс. человек в регионе заражены ВИЧ/СПИДом.

Самая высокая заболеваемость из недавно выявленных случаев заражения ВИЧ-инфекцией приходится на города, расположенные вдоль маршрутов наркоторговли из Афганистана в Россию. Среди государств Центральной Азии в Казахстане проживает больше всего людей, зараженных ВИЧ/СПИДом, там также отмечается самый высокий уровень заболеваемости (см. Таблицу 6.2 и Вставку 6.3). Более низкий уровень заболеваемости в других странах, скорее всего, обусловлен несовершенной системой мониторинга.

Целый ряд факторов способствует распространению эпидемии ВИЧ/СПИДа в Центральной Азии: растущая торговля и внутривенное употребление наркотиков, коррупция, институциональная слабость в сфере здравоохранения, бедность и безработица, сельская/городская и межгородская миграция и меняющиеся социальные и культурные обычаи. Возросшее инфицирование половым путем угрожает распро-

Официальная статистика явно занижает истинные масштабы распространения ВИЧ/СПИДа

Таблица 6.2

Оценки уровня заболеваемости ВИЧ, конец 2003 г.

Страна	Взрослые и дети (0 – 49), живущие с ВИЧ	Взрослые (15 – 49) Уровень заболеваемости ВИЧ
Казахстан	16 500 (разброс: 5 800 – 35 000)	0,2% (разброс: 0,1 – 0,3%)
Кыргызстан	3 900 (разброс: 1 500 – 8 000)	0,1% (разброс: <0,2%)
Узбекистан	11 000 (разброс: 4 900 – 29 000)	0,1% (разброс: 0 – 0,2%)

Источник: UNAIDS 2004.[38]

Вставка 6.3

Борьба с ВИЧ в Казахстане

В Казахстане основные движущие силы распространения эпидемии ВИЧ/СПИДа – быстрый рост числа наркоманов, использующих инъекции, количество которых оценивается в 250 тыс., а также приблизительно 20 тыс. работников коммерческого секса. По официальным данным, в стране зарегистрированы около 4 600 случаев заболевания ВИЧ/СПИДом, в основном наркоманов, заразившихся вирусом ВИЧ при внутривенной инъекции. Однако, как полагают эксперты, истинное количество заболевших приближается к 20 тыс., при этом наметился постепенный сдвиг в сторону передачи заболевания половым путем. По оптимистическому сценарию, общее число ВИЧ-инфицированных может достичь 20 тыс. к 2010 г. и 40 тыс. к 2015 г. Пессимистический сценарий предсказывает более существенный рост заболеваемости: 170 тыс. инфицированных в 2010 г. и 490 тыс. в 2015 г.

До сих пор под влиянием средств массовой информации и в результате правительственной политики ВИЧ-инфицированные в Казахстане сталкиваются с осуждением, социальной изоляцией, иногда они вынуждены уходить из семьи. В общественном сознании существует прочная ассоциация между ВИЧ/СПИДом и наркоманами, использующими инъекции, что вызывает презрение у широких слоев населения.

Правительство страны одобрило всеобъемлющую программу предотвращения ВИЧ/СПИДа при поддержке Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Всемирного банка, Совместной программы ООН по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS), ПРООН, Агентства США по международному развитию, Института Открытого общества и многих других международных организаций. Программа включает в себя создание государственных органов в системе здравоохранения во всех 14 областях, в задачу которых входят профилактика ВИЧ и уход за больными СПИДом. Они предлагают проведение ВИЧ-тестов и регистрируют ВИЧ-инфицированных лиц. Одна из задач для Казахстана, как и для большинства государств бывшего Советского Союза, – интегрировать эти органы с лечебными учреждениями, занимающимися лечением туберкулеза, заболеваний, передаваемых половым путем, и наркоманией.

Другая часть программы в Казахстане направлена на сокращение употребления наркотиков. Одиннадцать министерств и департаментов занимаются разработкой более эффективных средств борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Министерство внутренних дел Казахстана считает, что количество наркозависимых сократилось на 10% в 2004 г., в основном за счет широкого освещения проблемы в средствах массовой информации, для чего было выделено специальное финансирование и предоставлено эфирное время.

Источники: World Bank 2004g, Human Rights Watch 2003 and IRIN 2005c.

Ни бюджет отдельного человека, ни национальные бюджеты на здравоохранение не способны покрыть высокую стоимость антиретровиральной терапии, продлевающей жизнь

странением эпидемии среди более широких слоев населения за пределами среды наркоманов, при этом количество ВИЧ-инфицированных женщин уже растет.

Туберкулез и ВИЧ/СПИД дорого обходятся экономике Центральной Азии. Стоимость мероприятий по профилактике ВИЧ/СПИДа и собственно лечения могут превысить 1 млрд. долл. США за период с 2004 до 2007 гг.[39] Ни бюджет отдельного человека, ни национальные бюджеты на здравоохранение не способны покрыть высокую стоимость антиретровиральной терапии, продлевающей жизнь, стоимость которой составляет от 1 тыс. до 10 тыс. долл. на пациента в год. Согласно исследованию Всемирного банка, государственные бюджеты в Центральной Азии не способны осилить лечение ВИЧ, если только уровень роста заболеваемости не снизится или стоимость лечения не будет существенно сокращена.[40] По нынешним ценам к 2015 г. Кыргызстан будет вынужден потратить 4,4 млрд. долл. только на антиретровиральную терапию, что вдвое превышает текущий ВВП страны.[41] В среднесрочной перспективе страны Центральной Азии для поддержания баланса бюджета должны принять превентивные меры для замедления распространения ВИЧ и вести переговоры о цене антиретровиральных препаратов. В этом случае перспективным может оказаться региональный подход к ведению переговоров о цене препаратов.

Национальные министерства здравоохранения разработали государственные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом, часто в партнерстве с такими организациями, как Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Совместная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS), ПРООН, Всемирный банк, Институт Открытого общества и Агентство США по международному развитию. Начатые в конце 1990-х гг. программы по обмену игл и продвижению использования презервативов показали определенную эффективность в сокращении инфицированных среди наркоманов и работников коммерческого секса. В попытке охватить значительную долю из предполагаемых 500 тыс. наркоманов, использующих инъекции, Институт Открытого общества оказывал поддержку НПО и государственным организациям в открытии пунктов обмена игл во всем регионе за исключением Туркменистана. Такие пункты предоставляют одноразовые шприцы, презервативы, а также занимаются информированием о передаче инфекции. Региональный проект Глобального фонда включал специальную составляющую, направленную на проведение

профилактических мероприятий среди рабочих-мигрантов, беспризорных детей и заключенных. В начале 2005 г. при международной поддержке ОЦАС предоставила финансирование новаторского проекта по поддержанию региональной стратегии борьбы против ВИЧ/СПИДа (см. Вставку 6.4).

К сожалению, противоречивые меры государственной политики затрудняют проведение профилактических мероприятий по борьбе с ВИЧ/СПИДом. Национальное законодательство позволяет применение «драконовских» законов по отношению к наркоманам, использующим внутривенные инъекции.[42] Поскольку наркоманы думают, что им угрожает арест, преследование и даже тюремное заключение за владение героином, они не хотят проходить обследование или лечение от ВИЧ/СПИДа. У них, возможно, нет доступа ни к стерильным шприцам, ни к информации. В борьбе с ВИЧ/СПИДом крайне важны координация и согласованность работы различных ведомств по борьбе с наркотиками и предпринимаемых мер политики.

К числу других инфекционных заболеваний, имеющих региональное воздействие, относятся болезни, передаваемые половым путем. Они непосредственно связаны с ВИЧ/СПИДом и также быстро распространялись в 1990-х гг.[43] Диарея, тифозная лихорадка, вирусный гепатит и, вероятнее всего, малярия распространяются через загрязненные каналы, реки и другие водоемы. По данным исследования ВОЗ в 2002 г., региональная эпидемия малярии продолжает распространяться из районов, граничащих с Афганистаном, в новые районы, особенно в Ферганской долине. Малярия, которая ранее уже была побеждена, теперь вновь широко распространилась во многих районах Таджикистана, и, по оценкам ВОЗ, в 2002 г. было отмечено 400 тыс. новых случаев заболеваний. Наконец, недавняя вспышка атипичной пневмонии и постепенное распространение птичьего гриппа из Юго-Восточной Азии – важные напоминания о том, что необходима готовность к опасным эпидемиям, борьба с которыми требует не только национальных, но региональных и глобальных усилий. Конечно, государства Центральной Азии подвержены этим опасностям не менее других, и региональное сотрудничество может стать важным аспектом защиты от подобных угроз.

Региональная эпидемия малярии продолжает распространяться

Региональный подход к охране здоровья

Все страны Центральной Азии столкнулись с наследием советской системы здравоохранения, которая предоставляла широкое, хотя и малоэффективное медицинское обслуживание приемлемого качества и которая после провозглашения независимости и резкого экономического спада стала финансово нежизне-

Вставка 6.4

Региональный проект ОЦАС по борьбе с ВИЧ/СПИДом при поддержке нескольких доноров

Региональный проект по ВИЧ/СПИДу при поддержке нескольких доноров был начат с проведения анализа эпидемиологических данных, расчета потенциальных экономических издержек неконтролируемого распространения региональных эпидемий, детальной оценки потребностей в наблюдении, профилактике, лечении и уходе. В исследовании был также приведен детальный перечень предпринятых в каждой стране усилий по борьбе с ВИЧ/СПИДом при поддержке различных доноров.

На основе анализа Всемирный банк совместно с группой международных доноров оказали поддержку выработке региональной стратегии борьбы против ВИЧ/СПИДа в четырех из пяти стран Центральной Азии (за исключением Туркменистана). Проект проводился под эгидой ОЦАС и стал первым, в котором региональная межправительственная организация была непосредственно вовлечена в совместную деятельность национальных органов и внешних организаций.

При финансировании в 27 млн. долл. США проект ставит перед собой три основные задачи: сократить темпы роста ВИЧ/СПИДа в период с 2005 по 2010 гг.; создать региональный фонд по СПИДу для финансирования профилактических мер и контролю за распространением ВИЧ/СПИДа после окончания срока действия проекта, а также способствовать улучшению регионального сотрудничества. Деятельность проекта направлена на оказание помощи по созданию правовой среды, позволяющей выработать соответствующую региональную стратегию по ВИЧ/СПИДу. Региональная стратегия должна включать в себя профилактическую работу с группами риска, улучшение информационного обеспечения и принятие решений на основе качественных эпидемиологических данных; усиление институциональных возможностей и трансграничного сотрудничества, а также сотрудничества между государственным и частным сектором, различными государственными ведомствами, такими как центры по ВИЧ/СПИДу и тюрьмы.

На основе первоначального успешного опыта предпринимаются усилия по созданию подобной программы по борьбе с туберкулезом.

Источник: World Bank 2005e.

Новые наиболее приемлемые модели здравоохранения могут рассматриваться на региональном уровне при сотрудничестве в области анализа приобретенного опыта, обмена достижениями в мониторинге и установлении стандартов

способной. Правительства стран Центральной Азии предприняли значительные усилия для реформирования ослабленных систем здравоохранения, но в процессе проведения реформ они по-своему перестраивали эти системы, отражая приоритеты национальной политики и экономические условия. Тем не менее все они имеют похожую, доставшуюся по наследству систему управления здравоохранением и во многом общие задачи на будущее.

Общие задачи включают реструктуризацию и сокращение крупных и быстро стареющих физических объектов здравоохранения, а также сокращение избыточного числа работников при одновременном увеличении оплаты и улучшении подготовки оставшихся.[44] Еще одна задача – реформа механизмов финансирования системы здравоохранения, включая оплату услуг пациентами, внедрение схем страхования и рыночных стимулов в оплату услуг.[45] Другие задачи включают сокращение широко распространенной коррупции в области здравоохранения, на что указывают опросы;[46] обуздание растущих цен и бюрократизма; обеспечение надежного доступа к системе здравоохранения для бедных. В целом отсутствие административных и институциональных возможностей и некачественное управление в системе здравоохранения мешают работе как национальной системы здравоохранения, так и любому виду потенциального сотрудничества на региональном уровне.

Как при создании эффективной системы здравоохранения, так и при решении трансграничных вопросов, имеющих отношение к инфекционным заболеваниям, необходимо сотрудничество. Прежняя сверхцентрализованная и жесткая система здравоохранения, управлявшаяся из Москвы, ограничивала нововведения и инициативу на местах. Новые децентрализованные подходы могут помочь в определении соответствующей и подходящей для региона модели здравоохранения, причем сотрудничество может помочь в анализе усвоенных уроков и обмене опытом в мониторинге и установлении стандартов.

Одним из возможных региональных подходов к установлению стандартов и осуществлению мониторинга в области здравоохранения могло бы быть использование национальных и региональных Целей развития тысячелетия

Некоторый прогресс в этой области уже достигнут. В середине 1990-х гг. при поддержке ВОЗ была создана региональная информационная сеть для Центральной Азии (CARINFONET). Она включает в себя базу данных по региональным индикаторам здоровья, ежегодную публикацию статистических материалов, а также коллектив профессионалов со всего региона, отвечающих за сбор, обработку и распространение данных и статистики в области здравоохранения[47] Недавно также началось региональное сотрудничество в области борьбы с ВИЧ/СПИДом, за этим, возможно, последуют программы по борьбе с туберкулезом (см. Вставку 6.4). Подобные региональные и национальные инициативы могут, несомненно, быть осуществлены в других областях.

Одним из возможных региональных подходов к установлению стандартов и осуществлению мониторинга в области здравоохранения могло бы быть использование национальных и региональных Целей развития тысячелетия. Поскольку подобный мониторинг уже проводится в рамках ПРООН в каждой отдельной стране, было бы легко перейти на региональный уровень. Вместе с анализом различий в достижении прогресса в разных странах это создало бы впоследствии основу для оценок и обмена мнениями и опытом в региональных организациях, таких как ОЦАС и ШОС.

Региональное сотрудничество могло бы способствовать улучшению системы здравоохранения в Центральной Азии и другими способами. Так, например, с 1999 по 2003 гг. на основе соглашения между Россией и Узбекистаном 550 медицинских работников прошли подготовку в ведущих медицинских центрах в России.[48] Сходное обучение и обмен студентами-медиками могли бы быть налажены и на региональной основе. Другим примером может стать сотрудничество между жителями приграничных районов и ведомствами по охране границ по доступу в ближайшие медицинские учреждения в случае чрезвычайных обстоятельств.

Хотя региональное сотрудничество предлагает очевидные выгоды и доказало свою работоспособность при проведении совместных мероприятий стран Центральной Азии и донорского сообщества с конца 1990-х гг., не все страны в равной мере вовлечены в проекты. Туркменистан, в частности, последовательно принимает решения о неучастии в региональных инициативах по борьбе с инфекционными заболеваниями. В целом как в государственном секторе, так и в обществе уровень региональных связей в реформе здравоохранения и решении других вопросов остается низким. Еще одна проблема – отсутствие надежных статистических данных и использование различных методологий при сборе информационных данных, что затрудняет выработку региональных стандартов, мониторинг и оценку реформ. Значительное число показателей здоровья продолжает оставаться политизированным.

Одна из областей, не затронутых региональным сотрудничеством, – отсутствие региональных стратегий здравоохранения для мобильных групп населения, таких как мигранты, водители грузовиков на большие расстояния, наркома-

ны, использующие внутривенные инъекции, и работники коммерческого секса.[49] Поскольку новые рыночные отношения и экономические трудности заставляют людей перемещаться внутри региона, большое количество людей имеют очень ограниченный доступ к медицинским учреждениям и информации по здоровью и поэтому усугубляют распространение инфекционных заболеваний в регионе.

К счастью, у стран Центральной Азии есть целый ряд преимуществ, которые могут помочь решить эти и другие проблемы. Успешный опыт широкого охвата населения системой здравоохранения очевидно означает, что регион обладает человеческим потенциалом для предоставления качественных услуг и понимает важность высококачественного здравоохранения для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Кроме того, современный опыт проведения реформы здравоохранения и успешного регионального сотрудничества указывают на направления будущих действий. Более глубокое понимание среди руководства и населения региона всей серьезности ситуации в здравоохранении, а также необходимости совместных усилий в целом ряде областей, будем надеяться, еще более укрепят решимость проводить реформы и сотрудничать в ключевых областях.

Образование, знания и коммуникации

Централизованная политика в области образования, единообразные школьные программы, интегрированная система высшего образования, позволявшая студентам учиться в любой части Советского Союза, а также широко разветвленная сеть исследовательских центров были отличительными чертами советской системы образования. При этом значительные средства из центра позволяли поддерживать этот уровень даже в самых бедных регионах. Как только система распалась, оказалось, что новые независимые государства Центральной Азии не могут больше обеспечивать такое же качество и объем образования, исследований и знаний в широком смысле, к которому привыкло население. В некоторых странах сокращение использования русского языка в качестве общепринятого также создало барьер на пути общения, особенно среди молодежи и менее образованной части населения. В то же время распространение Интернета предоставило возможность для коммуникаций на региональном и глобальном уровне и расширения сотрудничества между странами в области культуры, средств массовой информации и гражданского общества.

Кризис системы образования

С момента обретения независимости каждое из государств начало развивать свою собственную образовательную модель, причем различия в программах реформ объяснялись различиями в социальной открытости и прогрессе в переходе к рыночной экономике. Страны, больше других продвинувшиеся в проведении рыночных реформ, были склонны к проведению более глубоких реформ в образовании в сравнении со странами, сохранившими большое количество элементов старой командной экономики.

Однако во всех государствах система образования находится в сложном положении и сталкивается с тремя взаимосвязанными проблемами: кризисом начального и среднего образования, серьезными вызовами перед высшим образованием, а также растущими языковыми барьерами. Одновременно с этим государства Центральной Азии очень молоды: несмотря на снижающиеся показатели рождаемости количество людей моложе 17 лет колеблется от 32% населения в Казахстане до почти 48% в Таджикистане.[50] Как и в случае с системой здравоохранения, региональное сотрудничество в области образования могло бы способствовать обмену опытом, установлению региональных стандартов и – в некоторых случаях – взаимовыгодному объединению ограниченных ресурсов.

Начальное и среднее образование

После обретения независимости в странах Центральной Азии сократился набор в начальную школу, упали посещаемость и доля закончивших школу по всему региону. В Таджикистане и Туркменистане всеобщее среднее образование сократилось примерно наполовину между 1989 и 2001 гг. Однако три другие страны – Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан – до некоторой степени преодолели трудности переходного периода и в начале 2000-х гг. достигли существовавшего в советское время уровня поступления в средние учебные заведения (см. Рисунок 6.6.). Официальные данные относительно посещаемости школы, вероятнее всего, не отражают истинной ситуации в сельских населенных пунктах, что связано также с занижением предоставляемых сведений. Опрос, проведенный ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО в Кыргызстане, показал, что проблема посещаемости и пропуска занятий в действительности намного серьезнее, чем показывает официальная статистика.[51] Целый ряд факто-

С момента обретения независимости каждое из государств начало развивать свою собственную образовательную модель, что объяснялось различиями в социальной открытости и прогрессе в переходе к рыночной экономике

Хорошо организованная раньше система дошкольного воспитания распалась, что оказывает влияние на детей в критическом возрасте и ограничивает участие женщин в социальной и экономической жизни

ров повлиял на низкий уровень посещаемости: бедность и рост детского труда, ограниченный доступ к безопасному транспорту, проблемы с отоплением, официальные и неофициальные платежи, которые школьная администрация вынуждена требовать для поддержания инфраструктуры и стимулирования учителей.

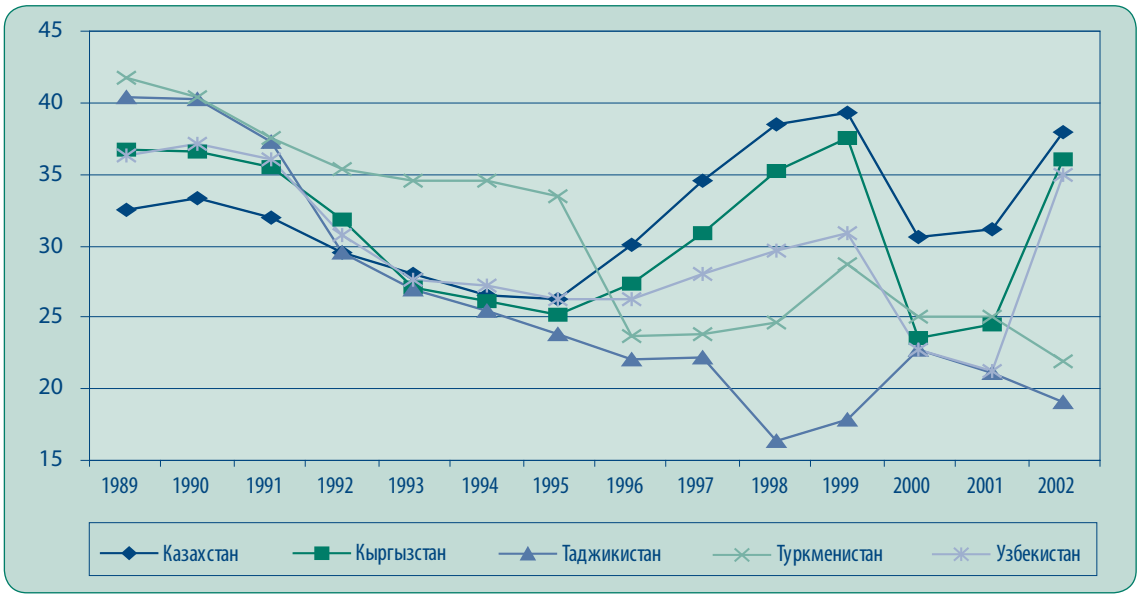
Существуют еще две тревожные тенденции. Во-первых, хорошо организованная раньше система дошкольного воспитания распалась, что оказывает влияние на детей в критическом возрасте и ограничивает участие женщин в социальной и экономической жизни. Самое большое снижение участия в дошкольном воспитании (почти на три четверти) произошло в Казахстане и Кыргызстане. Даже в Казахстане, стране в экономическом отношении более сильной, чем остальные страны Центральной Азии, после 1990 г. более 80% всех детских садов были закрыты.[52] Во-вторых, за последнее десятилетие произошло существенное ослабление профессионального и технического среднего образования: в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане показатель количества поступивших в учебные заведения в возрастной группе от 15 до 18 лет сократилось наполовину, а в Туркменистане – на одну пятую. Напротив, Узбекистан успешно преодолел кризисную ситуацию и уже восстановил уровень набора в средние профессионально-технические заведения (см. Рисунок 6.7).

Растет уровень безграмотности среди детей из бедных семей, особенно в сельской местности

Государственные расходы на образование в странах Центральной Азии резко сократились после получения странами независимости, особенно в Кыргызстане и Таджикистане.[53] В период между 1990 и 2001 гг. доля государственных расходов на образование в ВВП сократилась с 9,7 до 2,4% в Таджикистане и с 8,3 до 3,1% в Кыргызстане (при этом среднемировой уровень составляет 4,1%).[54] Все это происходило на фоне сокращения самого ВВП, что делало снижение в абсолютных цифрах еще более разительным. Резкое сокращение финансирования в области образования привело к падению качества школьного образования и сокращению посещаемости, а также ухудшению образовательной инфраструктуры. Это также привело к значительному снижению доходов учителей и снижению престижа учительской профессии. Поэтому учителя меняют профессию, работают сразу в нескольких местах или эмигрируют. В Кыргызстане, к примеру, многие квалифицированные учителя уехали в Россию и недавно стали уезжать в Казахстан.[55]

В результате достигнутые успехи в области образования теряются. Растет уровень безграмотности среди детей из бедных семей, особенно в сельской местности. Гендерные проблемы стали также более серьезными, при этом обеднение и возвращение гендерной дискриминации способствует непропорциональному сокращению посещаемости средней школы у девочек. Это особенно заметно в Таджикистане и Узбекистане (но не в Казахстане).[56] Часто девочек-подростков в сельской местности склоняют к раннему замужеству или уходу из школы для работы по дому. А так как наличные выплаты на образование увеличились, бедные

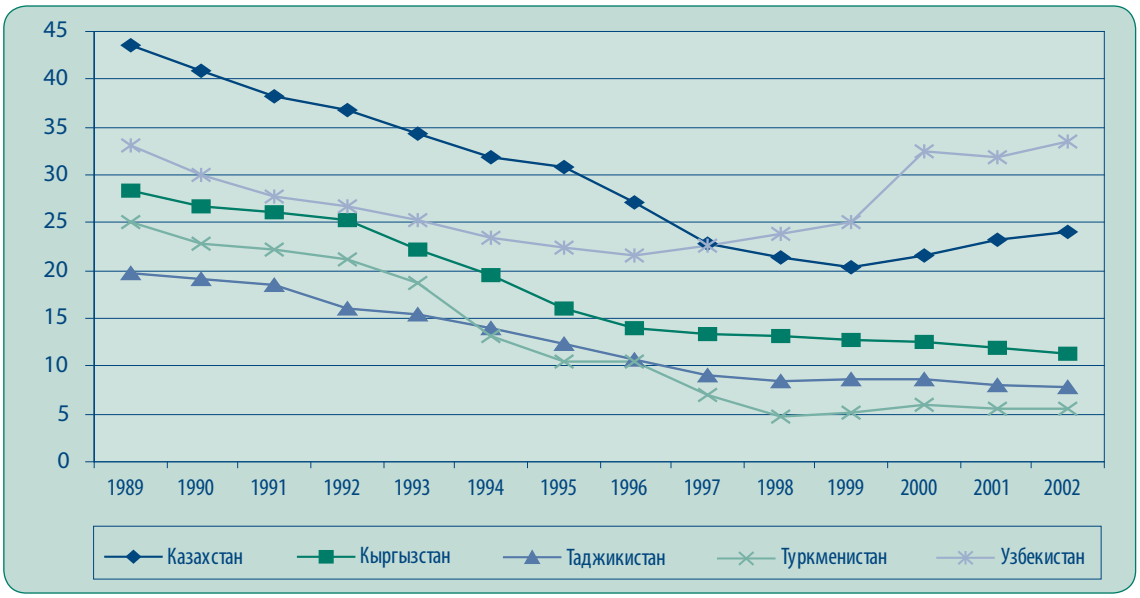
Доля поступивших в средние учебные заведения **Рисунок 6.6**
(общая доля, в % в возрастной группе 15–18 лет)



Источник: UNICEF 2004.

Доля поступивших в средние профессионально-технические заведения в Центральной Азии (общая доля, в % в возрастной группе 15–18 лет)

Рисунок 6.7



Источник: UNICEF 2004.

семьи в первую очередь сокращают расходы на образование дочерей. Растущее гендерное неравенство будет иметь серьезные долгосрочные последствия для экономического и социального статуса и благосостояния женщин в Центральной Азии, а также более негативное общее воздействие на человеческое развитие, поскольку существует связь между уровнем образования женщин и здоровьем, образованием, с одной стороны, и показателями человеческого развития – с другой.

Еще одна проблема, которая связана с бедностью, падением уровня образования и системы социального обеспечения, – это растущее число уязвимых детей. Достоверные статистические данные труднодоступны, однако некоторые свидетельства рисуют серьезную негативную тенденцию. Так, например, по некоторым оценкам, в Бишкеке на улицах находятся до 800 беспризорных детей, пытающихся выжить во враждебной среде.[57] Есть также сообщения прессы о растущем количестве детской проституции.[58] Уязвимые дети часто становятся жертвами преступников и полиции, и только небольшое количество НПО пытаются оказать им помощь, но их возможности весьма ограничены.[59]

Высшее образование

Задачи реформы высшего образования очень серьезны в целом регионе, при этом существует значительное расхождение в подходах в разных странах. В Туркменистане и Узбекистане государство продолжает удерживать монополию в сфере высшего образования, и государственная идеология оказывает сильное воздействие на составление программ и научную свободу. В отличие от этого в Казахстане и Кыргызстане за последние 15 лет были предприняты институциональные изменения по децентрализации высшего образования, при этом стимулировались развитие частного образования и научная свобода. В Казахстане наличие более существенных экономических и финансовых ресурсов значительно облегчило реорганизацию системы высшего образования. В политическом отношении более открытый, но находящийся в менее выгодном экономическом положении, Кыргызстан при проведении своих реформ вынужден был больше полагаться на внешнюю помощь. В обеих странах новые частные колледжи и университеты успешно конкурируют с государственными образовательными институтами. И частные, и государственные вузы пользуются значительной автономией по отношению к государству и получают финансовые средства из разных источников. Число получающих высшее образование в Казахстане возросло в 2 раза, а в Кыргызстане – в 2,8 раза с 1991 по 2002 гг., тогда как в Туркменистане и Узбекистане количество студентов сократилось в 3,7 и 1,9 раза, соответственно (Рисунок 6.8).[60]

Несмотря на сильное сокращение государственного бюджета, в регионе растет количество университетов

Несмотря на сильное сокращение государственного бюджета, в регионе растет количество университетов. Вводимая за университетское образование плата, которой не существо-

Закрытие доступа к университетам и прекращение признания дипломов других республик угрожают подорвать перспективы создания современного общества, основанного на знаниях

вало до получения независимости, ограничивает доступ к образованию бедным молодым людям, особенно девочкам. Быстро растет разрыв в образовании между обеспеченными и бедными семьями, а также между жителями больших городов и сельской местности. Несмотря на введение платы за обучение, реальные заработки преподавателей в нескольких странах Центральной Азии все еще очень низкие, что негативно отражается на качестве обучения: многие университетские преподаватели вынуждены работать на нескольких работах. Коррупция в университетах оказывает негативное воздействие на образовательные стандарты, и это заставило руководство университетов ввести систему единого вступительного экзамена как средство борьбы с взятками.[61]

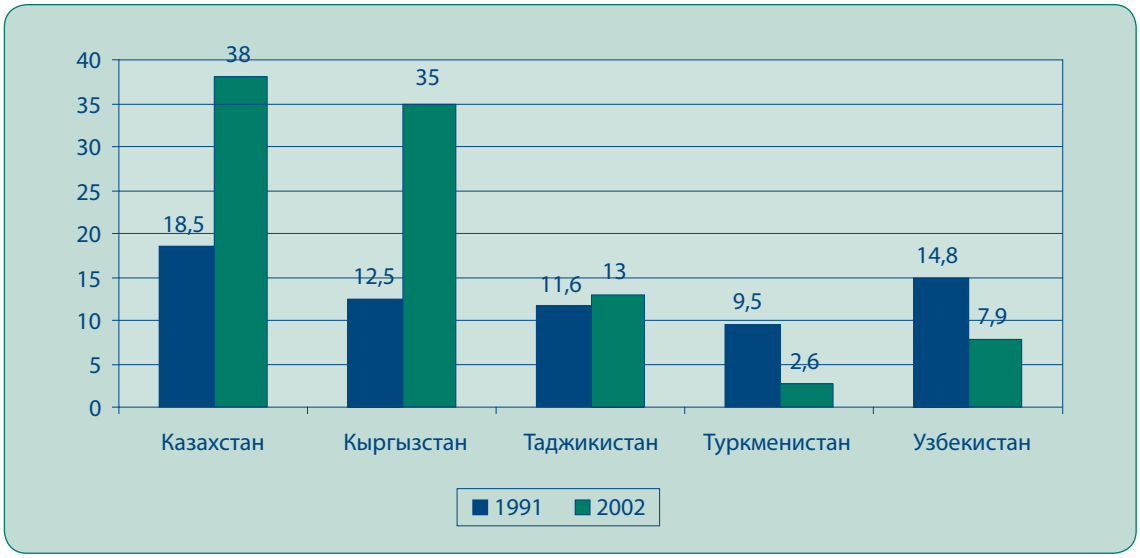
В советский период тысячи студентов могли посещать университеты на территории всего Советского Союза. Студенты из Кыргызстана и Таджикистана, например, получали образование в университетах Узбекистана (и, конечно, России). В настоящее время новые барьеры в области образования, различные алфавиты, визовый режим и бедность сводят к минимуму возможность обучения в других республиках и обмен студентами. Закрытие доступа к университетам и прекращение признания дипломов других республик (особенно это касается Туркменистана и Узбекистана) угрожают подорвать перспективы создания современного общества, основанного на знаниях, которое стимулирует инновации и конкурентность.[62] Самая мрачная ситуация сложилась в Туркменистане, где руководство систематически ослабляет традиционную образовательную систему, сознательно проводит политику самоизоляции и отказывается признавать дипломы других государств СНГ.[63]

В ответ на некоторые из вызовов на свет появились новые университеты и образовательные учреждения. На региональном рынке образования университеты предлагают традиционные советские и западные дипломы; они все очень сильно зависят от платы за обучение, поскольку и государственные, и частные университеты ведут борьбу за финансирование и студентов. Возможности получения образования международного образца предлагаются Американским университетом Центральной Азии, который поддерживается Сетью развития Ага-хана;[64] академией ОБСЕ в Бишкеке;[65] Евразийским университетом, Казахским институтом менеджмента, экономики и стратегических исследований и многими другими учреждениями, сохраняющими региональный подход в обучении и исследованиях. В то же время крах государственного атеизма и возрождение религии, особенно ислама, привели к появлению новых религиозных образовательных учреждений по всему региону. Студенты из Центральной Азии также обучаются в медресе или религиозных школах на Ближнем Востоке и в Южной Азии.

ЮНИСЕФ, Агентство США по международному развитию и Институт Открытого общества и другие организации приняли участие в создании профессиональных сообществ и ассоциаций для вузов и специалистов, среди которых можно назвать Центрально-Азиатский фонд

Доля поступивших в высшие учебные заведения в Центральной Азии, 1991 и 2001 гг. (общая доля, % в возрастной группе 19 – 24 лет)

Рисунок 6.8



Источник: UNICEF 2004.

развития менеджмента, а также международную образовательную сеть (EDNET). EDNET объединяет 266 университетов в Центральной Азии и осуществляет программу по обмену международных профессоров из соседних стран. Это эффективное и высококачественное решение проблемы дефицита преподавателей по определенным предметам во многих университетах региона. Другая инициатива носит название Центрально-Азиатская сеть сотрудничества в области образования и осуществляется при поддержке Азиатского банка развития и Института Открытого общества. Сеть помогает укрепить связи между отдельными людьми, группами и образовательными учреждениями при помощи системы электронных сетей.

Учитывая слабость системы высшего образования, некоторые правительства стран Центральной Азии приняли программы по финансированию обучения студентов за рубежом. Специальные программы предоставления президентских стипендий были созданы в Казахстане (Болашак), в Кыргызстане (Кадры XXI века) и Узбекистане (Умид). Фонд Сороса помогает студентам из Центральной Азии учиться в Европе и США в рамках Программы поддержки высшего образования.

Растущие языковые барьеры

Русский язык занимал главенствующее положение в Центральной Азии на государственной службе, в коммерческой деятельности, образовании и науке на протяжении более чем 70 лет. В разной степени использование национального языка в общественной сфере было ограничено во всех республиках: он почти не использовался в системе высшего образования и науке. В образовательных программах господствовало изучение истории, литературы и культуры с упором на Россию, «приправленное» советской идеологией. С обретением независимости национальные языки были провозглашены официальными языками и получили тем самым большее значение в системе управления и образования. Туркменистан и Узбекистан ввели латинский алфавит. Образовательные программы стали отдавать приоритет изучению местной истории, культуры и языка. Это было неизбежной частью процесса формирования национального самосознания в новых республиках и сохранения и развития культурного и национального наследия.

Реформы породили также большое количество новых задач: во-первых, при создании учебников и подготовке учителей должны были учитываться новые языковые требования. Во-вторых, поскольку большое количество студентов в каждой из стран принадлежит к этническим меньшинствам и имеет собственные языки, этническое и культурное самосознание, а программы уделяли главное внимание титульной этнической группе, недостаточное внимание к нуждам меньшинств привело к созданию потенциальной напряженности и разрывам в системе национального образования. В-третьих, национальная интерпретация истории и культуры усиливала центробежные силы в регионе.

Наконец, общеупотребительность русского языка, несмотря на его широкое использование, особенно в Казахстане и Кыргызстане, оказалась под угрозой при трансграничной и межэтнической коммуникации. Все большая часть населения перестает владеть русским языком на хорошем уровне, особенно в Таджикистане и Узбекистане (см. Вставку 6.5). Политика, на-

Общеупотребительность русского языка, несмотря на его широкое использование, особенно в Казахстане и Кыргызстане, оказалась под угрозой при трансграничной и межэтнической коммуникации

Вставка 6.5

Риск потери русского языка как общеупотребительного

Так как русским языком всё еще продолжают пользоваться во всем регионе, распространение его как второго и общеупотребительного языка могло бы помочь преодолеть возникающие этническое и политические разрывы в Центральной Азии. Большинство населения говорит на русском языке и понимает его, смотрит ТВ-программы на русском языке и слушает русскоязычное радио. Большинство людей в Центральной Азии – политики, бизнесмены, ученые и студенты – при встрече со своими соседями по региону за границей общаются с ними на русском.

Однако постепенная утрата русского языка как общеупотребительного в некоторых странах, особенно среди более молодого поколения, развело страны в разные стороны с точки зрения замены русского языка на национальный в образовании и официальном использовании. Согласно недавнему опросу в Центральной Азии при финансовой поддержке Всемирного банка, большинство респондентов в Кыргызстане бегло говорят по-русски, как и большинство населения Казахстана. Однако в Таджикистане и Узбекистане меньше половины опрошенных заявили о том, что они бегло говорят по-русски.

Эта тенденция связана с несколькими факторами, среди которых можно назвать отток русского населения, требование использования национального языка в образовании и на государственной службе, растущее использование национального языка в средствах массовой информации и общее ослабление образовательной системы. Английский язык, хотя и получает все большее распространение, еще в течение продолжительного времени не сможет заменить русский в качестве общеупотребительного. Опрос показал, что только 1% респондентов бегло говорят по-английски.

Для небольших и относительно бедных стран доступ населения к знаниям и участие в глобальных сетях знаний является очень важным

правленная на поддержание русского как второго языка, даже среди молодых людей, облегчала бы трансграничные коммуникации. В 2004 г. в Таджикистане был принят президентский указ об улучшении преподавания русского и английского языков, однако образовательные ресурсы в Таджикистане столь ограничены, что реализация указа сталкивается с большими сложностями.[66]

Проблемы образования и языка являются, вероятно, наиболее болезненными для представителей национальных меньшинств. Поскольку в каждой республике Центральной Азии есть довольно большие этнические меньшинства, то выбор языка преподавания в школах приобрел новое значение. Отвечая на потребности этих меньшинств, сотни школ в регионе ведут преподавание на языке этнических меньшинств.[67] Однако способность национальных правительств поддержать такие школы опытными преподавателями и учебниками на родном языке весьма ограничены. В Таджикистане в узбекских школах до сих пор вынуждены пользоваться советскими учебниками.[68] Поскольку Узбекистан перешел на латинский алфавит, ученики узбекских школ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане не способны прочитать учебники из Узбекистана. Для того чтобы смягчить проблемы со школьными учебниками, правительство Кыргызстана с 1997 г. направило в Узбекистан около миллиона учебников на кыргызском языке.[69] Россия обеспечивает учебниками русские школы в Центральной Азии.

Знания, исследования и обмен информацией

Исследования и обмен информацией, основанные на сильной образовательной системе, находятся в центре новой экономики, базирующейся на знаниях. Эта экономика – важная составляющая международной конкурентоспособности, продвижения человеческого потенциала и способности быстро приспосабливаться к меняющимся обстоятельствам и рискам. Для небольших и относительно бедных стран доступ населения к знаниям и участие в глобальных сетях знаний является очень важным. Усиление регионального потенциала в этих областях – важный шаг в данном направлении.

Финансовые ограничения вызвали отток специалистов, многие ученые и инженеры уехали в Россию или на Запад

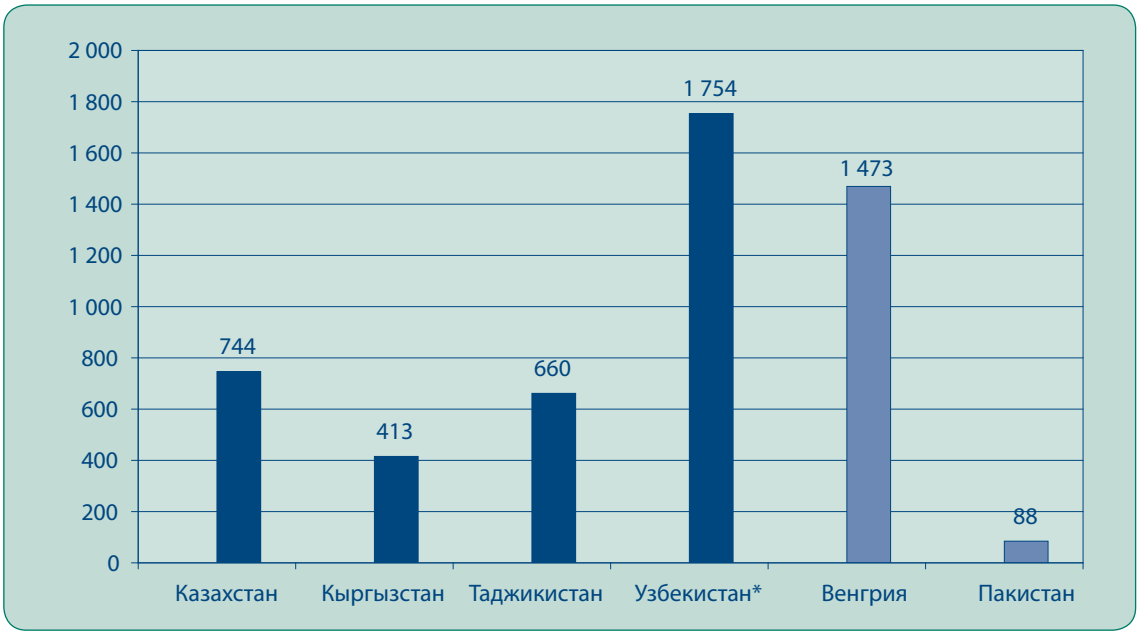
Исследования и разработки

Финансируемые государством научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) были высоко развиты в Центральной Азии до обретения независимости. Большая часть научного потенциала обслуживала советский военно-промышленный комплекс. Десятки исследовательских институтов, отделений советской Академии наук и другие научные учреждения имели штаб-квартиры в Москве, но вели работу в каждой республике. Даже сегодня значение и опыт в НИОКР в Центральной Азии продолжает оставаться значительным, особенно в Казахстане и Узбекистане (см. Рисунок 6.9). Но наука и научные исследования в целом сильно пострадали. В отличие от прогресса в реформировании системы высшего образования, исследовательские и изобретательские учреждения в регионе остаются нереформированными и запертыми в рамках национальных границ.

Сильные бюджетные сокращения, развал структуры централизованного управления и прекращение академических контактов с Москвой привели к необратимой потере большого числа исследовательских институтов, а также к общему упадку в науке и научном образовании. Финансовые ограничения вызвали отток специалистов, многие ученые и инженеры уехали в Россию или на Запад. Другие перешли из исследовательских институтов в образовательный сектор или стали заниматься работой, не имеющей отношения к науке. Исследовательские институты в Казахстане и Узбекистане пострадали в меньшей степени благодаря продолжающемуся более высокому государственному финансированию, тогда как в остальных странах они по большей части распались. Единовременная внешняя помощь была недостаточной для заполнения образовавшихся пробелов. И хотя исследовательские центры и университеты предприняли попытку поддержать или установить научные связи с профессиональными сообществами на региональном и глобальном уровне, ограниченные возможности резко сузили их перспективы в этом отношении.

Помимо неудачной попытки сохранить интеллектуальное наследие прошлого, академические учреждения региона весьма медленно отвечают на вызовы переходного периода. Проведенное Всемирным банком исследование по оценке потребностей и возможностей экономических исследований и образования в Центральной Азии показало, что, несмотря на проведение реформ в области образования и появление новых частных учреждений, качество экономического образования и исследований не отвечает современным требованиям. Согласно данным анализа, институциональная среда наиболее положительна по отношению к новым инициативам в области образования и НИОКР в Казахстане и Кыргызстане. Но даже там университетские преподаватели нуждают-

Научные сотрудники, 2003 г. (на миллион жителей) **Рисунок 6.9**



*Источники: UNDP 2005, pp. 263–264. *UNDP 2004c, pp. 180–182.*

ся в дальнейшем обучении в области рыночной экономики, а учебные программы также должны быть изменены.[70] Исследование рекомендовало создание критической массы экономического образования на региональной основе по причине ограниченности финансовых и человеческих ресурсов у всех стран региона.[71]

Доступ к информации

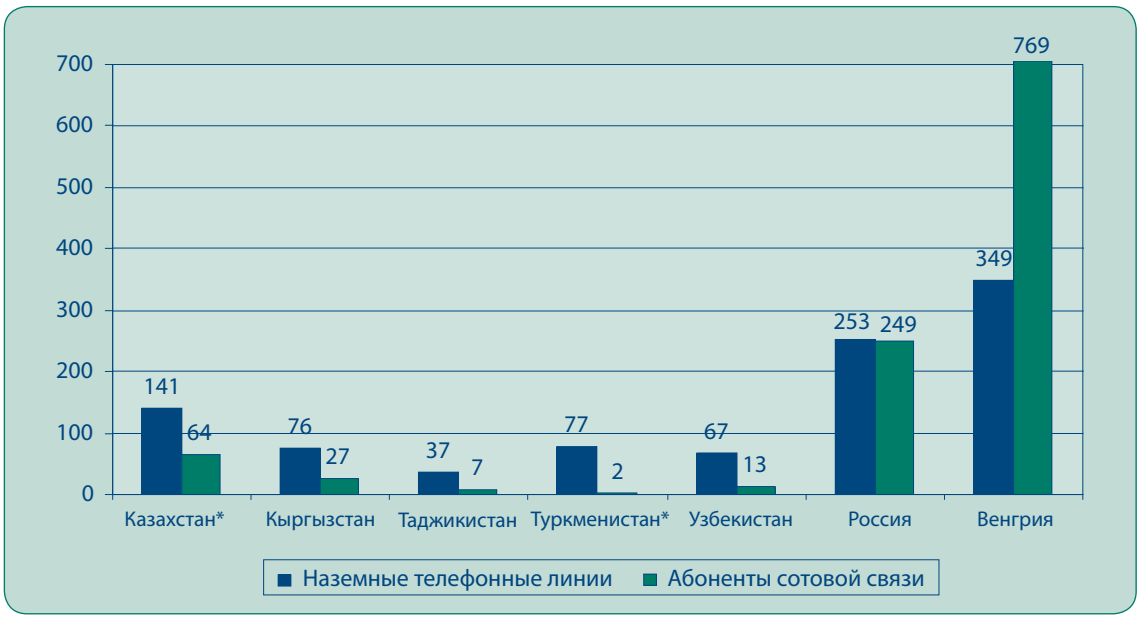
Ограниченный доступ к информации – препятствие, с которым сталкиваются все страны Центральной Азии. Даже использование такого базового устройства, как телефон, находится на более низком уровне по сравнению с Венгрией или Российской Федерацией (см. Рисунок 6.10). На территории Центральной Азии самое большое количество телефонных линий и пользователей сотовой связи на 1 000 человек – в Казахстане. В то время как некоторые другие страны находятся на неплохом уровне по проводной телефонной связи (Кыргызстан и Туркменистан), все они далеко отстают в предоставлении услуг сотовой связи.

Интернет можно считать самым большим ресурсом при формировании современного, основанного на знаниях общества. Центральная Азия значительно отстает от России и Восточной Европы по количеству пользователей Интернета (см. Рисунок 6.11). Возможность получения доступа различается в этих странах, что является результатом различного уровня ресурсов и государственной политики в области современных электронных средств связи. Население в Казахстане и Кыргызстане в большей степени обладает доступом к всемирной и региональной информации, чем граждане Туркменистана и Узбекистана. В последних при предоставлении услуг доступа интернет-провайдеры должны соблюдать правила государственного контроля за их деятельностью.[72] Низкая степень подключенности к Интернету в Таджикистане объясняется частично разрушением инфраструктуры во время гражданской войны, и частично – ограниченной поддержкой со стороны правительства в отношении расширения доступа к сети.

В общем, можно говорить о том, что интернет-услуги дороги, даже если они и доступны. Так, например, пользователи в Соединенных Штатах платят от 15 до 20 долл. в месяц за неограниченный доступ к Интернету, тогда как пользователь в Узбекистане должен платить около 2 долл. за час.[73] Другая проблема состоит в том, что Интернет доступен в основном жителям городов, и таким образом между городским и сельским населением растет разрыв в области доступа к информации. Обеспечение более равномерного доступа в Интернет должно стать первоочередной задачей национальных и региональных инициатив.

Существует несколько донорских программ по расширению доступа к Интернету, который является ключевым фактором в улучшении связи бизнеса, науки и образования с остальным миром, а также в обеспечении большего

Наземные телефонные линии и абоненты сотовой связи на 1 000 жителей, 2003 г. **Рисунок 6.10**

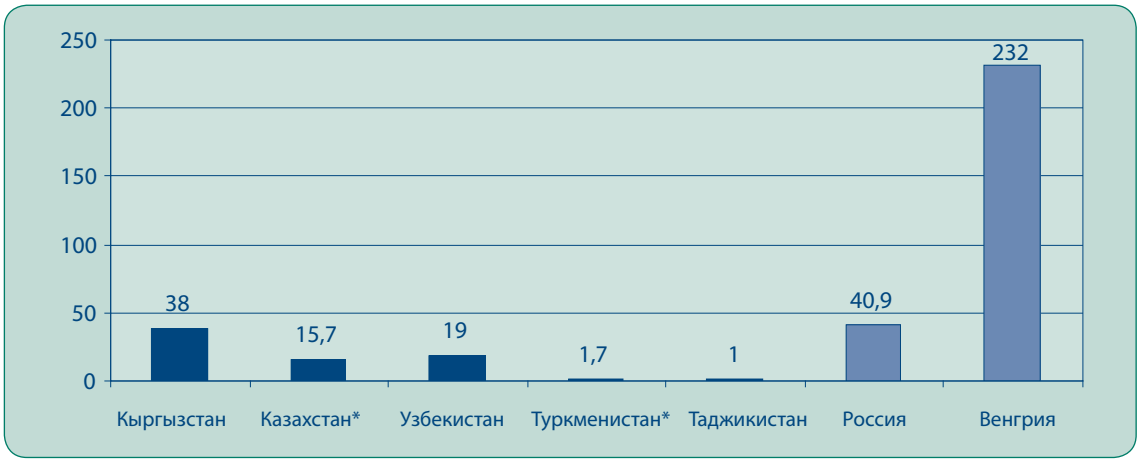


*Источник: UNDP 2005, pp. 263–264, *UNDP 2004c, стр. 181–182 (Туркменистан: наземные линии и абоненты сотовой связи, Казахстан: только абоненты сотовой связи).*

информационного доступа и прозрачности местных политических процессов. В середине 1990-х гг. Бюро образовательных и культурных программ госдепартамента США основало программу «Обучение и доступ к Интернету», которая состоит из сети точек открытого доступа к Интернету в 11 евразийских странах, в т. ч. пяти странах Центральной Азии. Через точки доступа тысячи людей каждый месяц бесплатно получают доступ в Интернет, а также возможность посетить программы по компьютерному обучению.[74] НАТО также оказывает финансовую поддержку развитию интернет-инфраструктуры через создание «виртуального Шелкового пути», который через телекоммуникационный спутник предоставляет недорогой доступ к Интернету научным и образовательным учреждениям Центральной Азии и Закавказья.[75]

Однако установление партнерских отношений между некоторыми донорами и правительствами менее открытых в политическом отношении стран Центральной Азии может быть весьма непростым. В Узбекистане совместный проект Института Открытого общества, ПРООН и НАТО предоставлял университетам и НПО доступ в Интернет в восьми областях в 2003 г. Однако в апреле 2004 г. правительство Узбеки-

Пользователи Интернета на 1 000 человек, 2003 г. **Рисунок 6.11**



*Источник: UNDP 2005, pp. 262–264. *UNDP 2004c, pp.180–182.*

стана закрыло Институт Открытого общества в стране, отозвав у него регистрацию.[76] Что касается Туркменистана, то, за исключением «виртуального Шелкового пути», он не принимает участия в международных инициативах в этой области.

Несмотря на ограниченный доступ жители стран Центральной Азии узнают и обсуждают в Интернете события регионального уровня. Сотни местных пользователей приняли участие в оживленном обсуждении последствий различных событий для региона.[77] Популярные национальные и региональные веб-сайты обходят цензуру и угрозы: некоторые из них после закрытия появлялись вновь уже на следующий день по другому веб-адресу.

В последнее время как в самом регионе, так и за его пределами появились веб-сайты, на которых можно найти региональную информацию и поучаствовать в международном обмене информацией. Это такие веб-порталы, как Central Asian Gateway, Eurasianet, Радио Свободная Европа, Institute for Reporting War and Peace, Cimera, Freenet и другие. Эти сайты – в основном на английском и русском языках – стали очень популярными в регионе.

Другое преимущество новых возможностей связи состоит в том, что трудовые мигранты из Центральной Азии, находящиеся в России и других странах, могут делиться впечатлениями и регулярно поддерживать связь с родными и друзьями, оставшимися на родине. Доступ в Интернет предоставляет важнейший канал связи для растущего количества НПО, работающих совместно с государственными учреждениями или по собственной инициативе в области реформирования образовательной системы и системы здравоохранения, улучшения положения женщин и других уязвимых групп, охраны окружающей среды, контроля за соблюдением и защитой прав человека в собственных странах и на региональном уровне.

Несмотря на ограниченный доступ жители стран Центральной Азии узнают и обсуждают в Интернете события регионального уровня

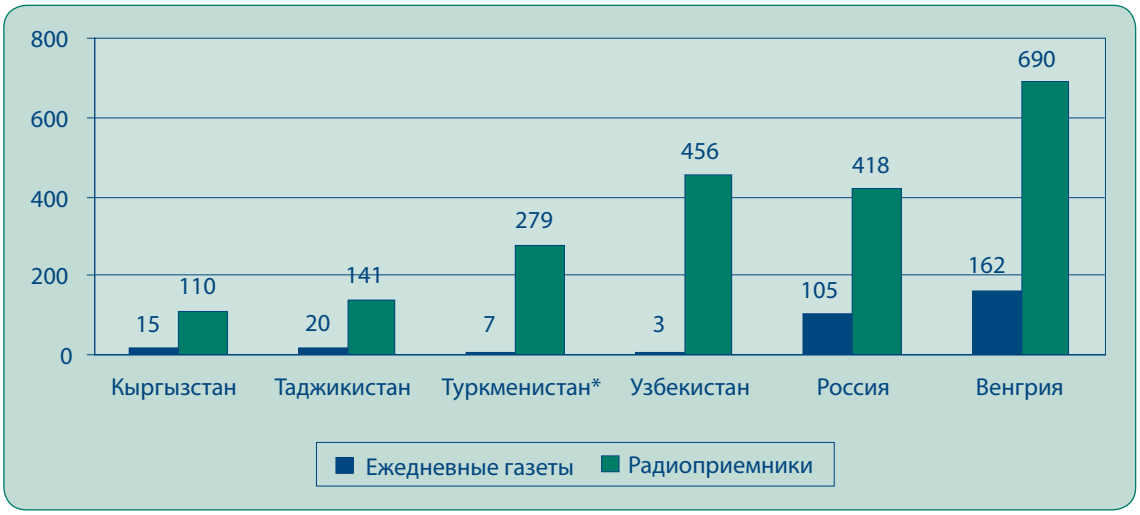
С точки зрения традиционных средств массовой информации, таких как газеты и телевидение, степень свободы СМИ различается по странам региона. Она весьма высока в Казахстане и Кыргызстане, менее высока в Таджикистана, еще ниже в Узбекистане и почти отсутствует в Туркменистане. В 2002 г. индекс количества ежедневных газет на 1 000 жителей был выше в Кыргызстане и Таджикистане, чем в Туркменистане и Узбекистане, однако намного ниже, чем в России, и особенно в Венгрии. Количество радиоприемников на 1 000 человек, однако, относительно высокое в Туркменистане и Узбекистане (см. Рисунок 6.12). Это может объясняться жестким контролем над печатными изданиями в этих странах. Региональных газет почти нет, единственная региональная газета «The Times of Central Asia» печатается в Бишкеке на английском языке, и ее читают преимущественно иностранцы. Хотя местные новостные агентства предоставляют короткие региональные новости и аналитические материалы, в целом можно сказать, что СМИ не являются интегрирующей силой в регионе.

Для Центральной Азии Интернет является важной ступенью к расширению региональной интеграции, обучению населения и мониторингу человеческого развития

Телевидение стало наиболее популярным источником информации. Однако доступность приема телевещания в Центральной Азии пока остается более низкой, чем в Венгрии или Рос-

Региональных газет почти нет; наиболее популярным источником информации стало телевидение

Количество ежедневных газет (2000 г.) и радиоприемников (2003 г.) на 1 000 человек **Рисунок 6.12**



Примечание: По Казахстану нет сопоставимой информации.
Источник: World Bank 2005f, Table 5.11

Страны Центральной Азии унаследовали сильные и взаимосвязанные институты культурной инфраструктуры; в настоящий момент культурные институты разрушаются еще быстрее, чем научные или образовательные

сийской Федерации, как из-за отсутствия телеприемников, так и отсутствия доступа к кабельным каналам (см. Таблицу 6.3). За исключением Кыргызстана, телевизионные каналы в странах Центральной Азии в основном являются государственными, включая пользующиеся здесь популярностью российские каналы.

Культура

Исторически у народов Центральной Азии сложилось множество общих культурных традиций, и даже сегодня культура является соединяющей силой стран и населения Центральной Азии. При советском режиме культуры местного населения «воспринимались только как материал для трансформации и интеграции в советскую социалистическую культуру, а независимая ценность за ними не признавалась».[78] Тем не менее страны Центральной Азии унаследовали сильные и взаимосвязанные институты культурной инфраструктуры, такие как театры, музеи и библиотеки, построенные при советской системе. В настоящий момент культурные институты разрушаются еще быстрее, чем научные или образовательные.

Большинство библиотек и домов культуры, особенно в регионах, были закрыты в первое десятилетие переходного периода. Так, например, за 1990 г. в Кыргызстане количество библиотек и клубов сократилось на треть и наполовину, соответственно.[79] Многие страны пытаются восстановить достижения в области культуры и поделиться ими со своими соседями: популярные певцы и театры устраивают выступления и показывают спектакли на территории всего региона. Только в Туркменистане политическое руководство запретило нетитульные (нетуркменские) культурные организации, включая оперу, балет и цирк. В целом, однако, музыка, литература, театр, фильмы, а также высокое и прикладное искусство продолжают оставаться важной связующей силой в регионе. Помощь извне может быть здесь также полезной, как это показал знаменитый проект «Шелковый путь» всемирно известного виолончелиста Йо-Йо Ма.[80] Один из проектов Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в области сохранения общего культурного наследия и расширения межкультурного диалога в регионе[81] – шеститомная *История цивилизаций Центральной Азии* – был первой международной попыткой представить всестороннюю панораму культур с начала цивилизации до наших дней. Эта работа была проделана группой известных специалистов, включая ученых из центральнозиатских государств и других экспертов.[82]

Региональное сотрудничество в сфере образования и знаний должно стать приоритетом

Региональный подход к формированию современного общества, основанного на знаниях и информации

Высокий уровень образования, знаний, инновации и связей – всё это важнейшие элементы для достижения международной конкурентоспособности, устойчивого экономического роста и, что самое важное, для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. За исключением Туркменистана, правительства всех стран Центральной Азии заинтересованы в улучшении образования и построении продвинутого общества, основанного на знаниях, а также в разной степени партнерском сотрудничестве друг с другом, международными организациями и гражданским обществом.

Региональное сотрудничество в сфере образования и знаний должно стать приоритетом для всех действующих лиц. Одна из важных областей для сотрудничества – создание региональных стандартов в области образования, применение результатов НИОКР, электронный обмен, использование показателей Целей развития тысячелетия в области образования и знаний.[83]

Таблица 6.3

Доступ к телевещанию, 2003 г.

	Количество телевизоров, на 1 000 чел.	Абоненты кабельного телевидения, на 1 000 чел.
Казахстан	338	6,6
Кыргызстан	49	3,6
Таджикистан	357	0,1
Туркменистан	182	Нет данных
Узбекистан	280	3,7
Российская Федерация (2001 г.)	538	76,7
Венгрия	475	190,7

Источник: World Bank 2005f, Table 5.11.

Страны могли бы также получить выгоду от обмена опытом в сфере реформы образования. Ключевым аспектом может стать улучшение как качественных, так и количественных характеристик образования, включая изменения в программах начальной и средней школы, направленные на подготовку выпускников с навыками критического анализа, общения и работы в команде. Еще одним шагом в этом направлении могло бы быть взаимное признание дипломов для продолжения образования и трудоустройства, разрешение поступать в образовательные учреждения друг друга, а также трансграничное сотрудничество по обучению представителей этнических меньшинств. Региональные программы могли бы способствовать расширению возможностей подключения к Интернету, особенно в сельской местности. Поддержка русского языка как второго и общеупотребимого в регионе могла бы способствовать сближению поверх границ всех социальных групп.

Гендерные отношения: региональные вызовы и сотрудничество[84]

В советское время республики Центральной Азии достигли неоспоримых успехов в улучшении положения женщин. Женщинам был обеспечен всеобщий доступ к базовому здравоохранению, образованию, услугам по уходу за детьми и системе социальной защиты. В последние десятилетия, особенно после распада Советского Союза, некоторые из этих достижений, исключительно важных для человеческого развития, были утеряны. Возросла уязвимость женщин, а риск дальнейших ухудшений до сих пор остается, если ситуация не стабилизируется или, желательно, не начнет улучшаться. Вставка 6.6 показывает, какую роль сыграли различные социальные факторы в росте числа девочек, бросающих школу в Таджикистане.

В последние десятилетия, особенно после распада Советского Союза, некоторые из этих достижений, исключительно важных для человеческого развития, были утеряны

Проблемы неравенства

Общими для региона являются несколько важных гендерных проблем. Одна из основных – политическое представительство. Гендерный дисбаланс в высших эшелонах власти в последнее время увеличивается в Центральной Азии. Женщины имеют ограниченный доступ к политической жизни и процессам принятия решений. Один из показателей ЦРТ – количество мест в парламенте, занимаемых женщинами, различается по странам и в действительности может скрывать реальную степень политического участия. Так, например, в 2004 г. в парламенте Туркменистана женщины составляли 26% от общего числа, в сравнении с 9% в Казахстане и 7% в Кыргызстане, хотя, однако, весьма вероятно, что женщины в действительности обладают меньшими возможностями оказывать влияние в Туркменистане, чем в двух других странах, по причине большего политического контроля в Туркменистане. Следует отметить, однако,

Вставка 6.6

Таджикские девочки бросают школу

Всё большее количество девочек в Таджикистане бросают школу до достижения девятого класса, что заставило таджикское министерство образования при поддержке ЮНИСЕФ провести исследование двух школ в Душанбе и одной школы в Хизоре и еще одной в Вахдатском районе. В исследовании сделан вывод, что девочки бросают школу по трем главным причинам: бедность, приоритеты семейных расходов и гендерная социализация.

Бедные семьи объяснили, что они забирают своих дочерей из школ частично из-за нехватки средств и частично из-за небезопасной ситуации, удаленности школы, враждебного отношения к дочери в школе, возражений отца или старшего брата, слабого здоровья дочери или матери.

Однако в исследовании также отмечено, что не только девочки из самых бедных семей бросают образование: существуют также приоритеты расходов для не слишком бедных семей. Оплачивать образование дочерей – не главный приоритет для некоторых опрошенных семей.

Что касается гендерной социализации, то, согласно этому исследованию, девочки бросают школу из-за двух характерных особенностей таджикской культуры. Первая состоит в том, что на девочек и мальчиков возлагаются разные роли. Гендерное неравенство глубоко укоренено, и мальчики и девочки воспитываются и проходят процесс социализации по-разному в семье и общине. Традиционно главной сферой жизни девочки и женщины считается дом (домашняя работа, рождение и воспитание детей и уход за семьей).

Кроме того, существует еще одна роль, вытекающая из консервативной интерпретации религии. «Религия продолжает быть очень влиятельной в частной, семейной и общинной жизни: она потакает контролю мужчин над социальной жизнью женщины, домашней работой, рождаемостью, а также насильственным бракам, насилию дома и/или лишению женщины наследства», – замечает глава миссии ЮНИСЕФ в стране.

Источник: IRIN NEWS 2004b.

Женщины имеют ограниченный доступ к должностям, на уровне которых принимаются решения, как в исполнительной, так и законодательной ветвях власти

что после мартовских парламентских выборов 2005 г. в Кыргызстане депутатские мандаты получили только мужчины, так как женщины были замещены на ранних стадиях избирательного процесса кандидатами-мужчинами.[85] Однако благодаря требованиям нескольких женских неправительственных организаций был назначен специальный советник президента по гендерным вопросам.

Женщины имеют ограниченный доступ к должностям, на уровне которых принимаются решения, как в исполнительной, так и законодательной ветвях власти, за исключением здравоохранения и социальной защиты. И, напротив, женщины занимают господствующее положение в НПО. Некоторые из женских НПО выступают за восстановление системы квот для парламентского представительства, чтобы обеспечить участие женщин в политическом процессе. Хотя это могло бы помочь в действительно демократической среде в качестве переходного механизма, существует риск, что такое требование приведет лишь к символическому участию женщин в политическом процессе, а не реальному наделению женщин властными полномочиями.[86] В Узбекистане позиции заместителя *хокима* (губернатора), а также заместителя премьер-министра по делам женщин зарезервированы за женщинами. Возможно, это прогресс, однако, как указали местные защитники женщин, это может также быть использовано для ограничения доступа женщин к губернаторским и министерским позициям.

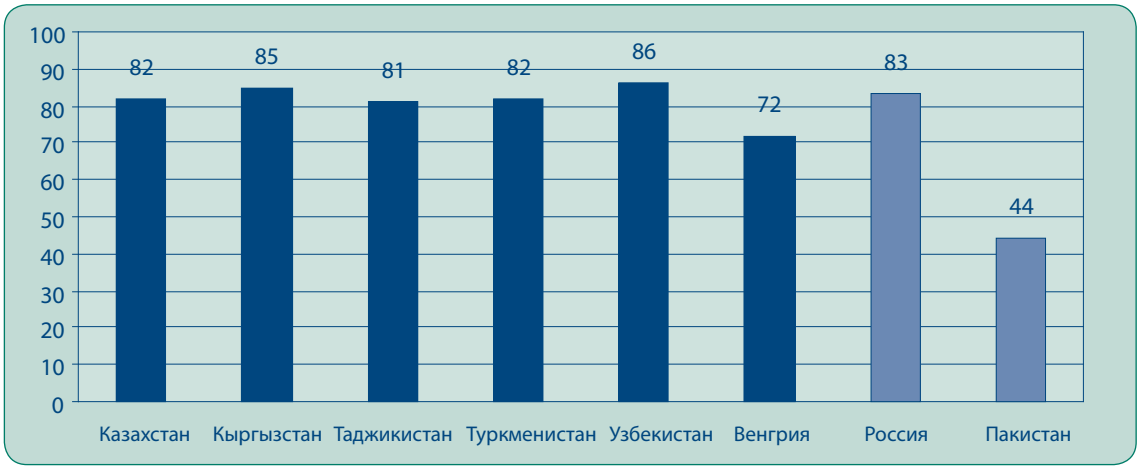
Гендерное неравенство на рынке труда возросло, так как во время экономического спада женщины проигрывают в первую очередь

Еще одна проблема – трудоустройство. Гендерное неравенство на рынке труда возросло, так как во время экономического спада женщины проигрывают в первую очередь. В Кыргызстане после обретения независимости число зарегистрированных безработных женщин возросло в 25 раз, а в Таджикистане – в 10 раз.[87] Работающие женщины зарабатывают меньше, чем мужчины, однако эта ситуация мало отличается от ситуации в Венгрии или России (см. Рисунок 6.13 и 6.14). Урок переходного периода состоит в том, что программы экономических реформ должны признать более тяжелые последствия процесса реструктуризации для женщин, особенно при сокращении рабочих мест в госсекторе – здравоохранении, культуре и образовании, где женщины представляют большинство.

Культурные факторы также влияют на роль женщины дома и на работе. Выполнение почти всех домашних обязанностей, а также низкооплачиваемая работа в неофициальном секторе экономики считаются уделом женщины. По своей природе такие работы делают женщин более уязвимыми во время экономических потрясений. И это в дополнение к тому, что у женщин почти не остается времени на обучение и получение образования, поскольку они перегружены домашней работой. Тем не менее, как это показано в Главе 3, женщины в Центральной Азии нашли способ активно участвовать в торговле и коммерции, особенно в качестве челночных торговцев. Для того чтобы защитить существующие возможности для женщин, челночная торговля не должна ограничиваться.

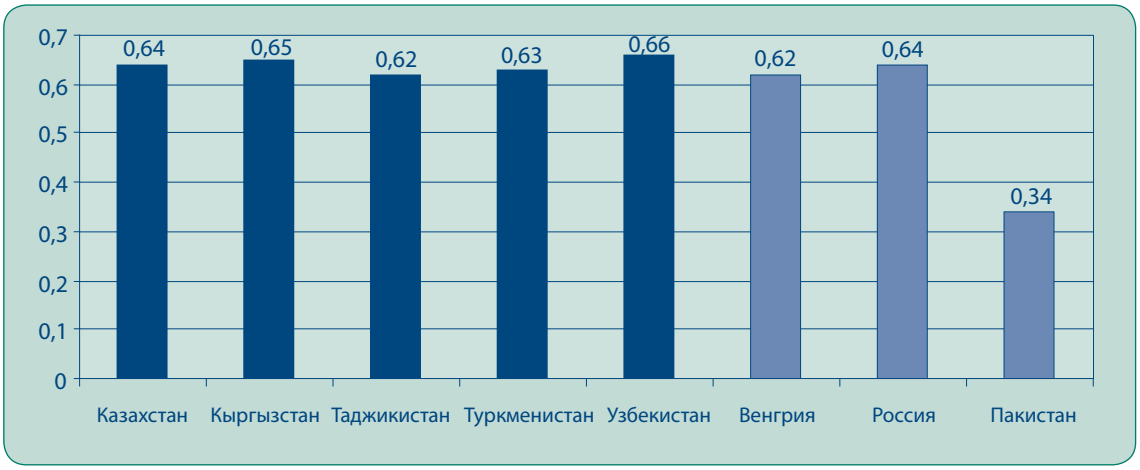
Традиционная культура также влияет на гендерное равенство. С момента получения независимости культурные традиции вновь стали оказывать влияние на то, как женщины живут и как они участвуют в экономической и социальной деятельности. Из-за предпочтения, отдаваемого мужчинам в традиционном праве землевладения, например, при приватизации земли, возросло гендерное неравенство во владении землей и доступе к ней. Недавно проведенное в Кыргызстане исследование показывает, что,

Уровень женской экономической активности, в % от мужской, 2003 г. **Рисунок 6.13**



Источник: UNDP 2005, pp. 311–313.

Соотношение женского и мужского дохода в некоторых странах, 2003 г. **Рисунок 6.14**



Источник: UNDP 2005, pp. 303–305.

несмотря на существование письменных законов, предусматривающих гендерное равенство, многие женщины теряют права на землю и свои владения из-за соблюдения традиционного закона.[88] Традиционный закон, который соблюдается многими мусульманскими семьями, поддерживает наследование земли и основного имущества родственниками-мужчинами. Обычаи и женское право владения редко обсуждаются в обществе. Исключением из традиции можно считать недавнюю защиту большего доступа к земле для женщин, начатую некоторыми НПО в Кыргызстане и Таджикистане при поддержке Женского Фонда Развития ООН.

Произошло также возвращение к традиционному местному самоуправлению с судом старейшин и комитетами *махалла* (соседство), которые были запрещены в советское время. Эти органы играют подчас противоречивую роль в том, что касается гендера. Иногда они вмешиваются в семейную жизнь, например, препятствуя предоставлению развода женщине в случае домашнего насилия или заставляя женщину вернуться в семью, о чем свидетельствуют защитники прав человека. В Кыргызстане в состав суда старейшин в сельских областях входят только пожилые люди мужского пола, которые могут отдавать предпочтение патриархальным традициям.

Насилие по отношению к женщинам является широко распространенным, хотя с момента получения независимости группы гражданского общества разрушили табу советской эпохи не говорить на эту тему и опубликовали большое количество отчетов о гендерном насилии. Они также начали публичные дискуссии на тему о гендерном насилии во всех странах Центральной Азии, за исключением Туркменистана. Работа по защите интересов женщин привела к большему признанию существования проблемы, и некоторые страны изменили свое законодательство. В Кыргызстане законы о гендерном равенстве и домашнем насилии уже были одобрены парламентом.

Однако в то же самое время начал разрастаться совершенно новый аспект насилия по отношению к женщинам – торговля людьми. Международная организация по миграции (МОМ) считает, что до 10 тыс. людей в странах Центральной Азии, большей частью женщины, были проданы в страны Персидского залива, Россию и другие страны под предлогом предложений о трудоустройстве.[89] Кроме того, Центральная Азия становится транзитным коридором для торговли людьми, а внутри страны существует еще внутренняя торговля из сельской местности в города. Одно из исследований МОМ о торговле людьми в Кыргызстане показало, что в отдаленных горных деревнях ведется торговля даже десятилетними девочками.[90]

Торговля людьми – хорошо организованный бизнес, и есть данные о сотрудничестве в этой области между криминальными сетями, полицией и чиновниками, ответственными за иммиграционные вопросы и безопасность в аэропортах.[91] Торговля людьми связана также с торговлей наркотиками и распространением ВИЧ. Помимо общего усиления беззакония, быстрый рост в торговле людьми, а также рост числа работников коммерческого секса – как женского, так и мужского пола – в Центральной Азии можно объяснить отсутствием рабочих мест. Девушкам и молодым женщинам предлагают хорошую работу, замужество за границей, участие в международных конкурсах красоты.[92]

Международная организация по миграции считает, что до 10 тыс. людей в странах Центральной Азии, большей частью женщины, были проданы под предлогом предложений о трудоустройстве

Цель развития тысячелетия по гендерному равенству является полезным способом сравнения, установления стандартов и оценки прогресса во всех странах по достижению гендерного равенства

Для Центральной Азии очень важно иметь региональную перспективу в гендерных вопросах в дополнение к национальной гендерной политике. Цель развития тысячелетия по гендерному равенству (ЦРТ3) сосредоточивается на ключевых гендерных вопросах и является полезным способом сравнения, установления стандартов и оценки прогресса во всех странах по достижению гендерного равенства. Вставка 6.7 дает обобщающую картину положения стран Центральной Азии с точки зрения достижения специфических задач в гендерной области. Одна из проблем, с которой приходится сталкиваться в процессе сбора информации, в том, что для многих гендерных вопросов отсутствие необходимых данных, дезагрегированных по гендерной принадлежности, является сдерживающим моментом. Отсутствие гендерно-дифференцированного анализа и недостаточные национальные механизмы мониторинга разницы в положении женщин и мужчин в управлении, на рынке труда и доступе к ресурсам уменьшает государственную и негосударственную поддержку женщин. Несовершенная гендерная статистика не показывает возрождение обычаев и традиционных гендерных предрассудков, а государственные статистические агентства недостаточно хорошо оснащены, чтобы осуществлять мониторинг растущих случаев незарегистрированных (религиозных) браков и разводов, распространения полигамных союзов или потоков внешних или внутренних мигрантов, включая торговлю людьми. Переходные государства нуждаются в дополнительной международной помощи для улучшения статистических возможностей и осуществления сбора этих и других важных гендерных данных.

Региональные гендерные инициативы

В последнее время был достигнут некоторый прогресс на национальном и региональном уровне с точки зрения повышения информированности о гендерных вопросах, создания общих законодательных рамок, образования совместных структур и вовлечения гражданского общества. Пять стран Центральной Азии приняли участие в 1995 г. в Пекинской конференции по вопросам женщин, и все они подписали Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации женщин (CEDAW). С тех пор страны продвинулись в процессе включения гендерного анализа в меры национальной политики и бюджетные расходы. Национальные правительства подтвердили необходимость обеспечения политического и экономического участия женщин через принятие программ по расширению прав женщин и создание национальных комиссий по делам женщин.

Национальные правительства приняли программы по расширению прав женщин и созданию национальных комиссий по делам женщин

Национальные сети контактов для женщин и женских НПО способствовали определению стратегии государства, в то время как НПО использовали современные технологии для усиления региональной и международной деятельности по налаживанию контактов. Одна из серии видеоконференций обсуждала исполнение законов с учетом гендерной проблематики и была поддержана Всемирным банком, ПРООН и двусторонними донорами. Региональные и национальные веб-сайты обмениваются опытом в области гендерной политики. Большое количество публичной информации уже доступно в Интернете, как например, статистика, законы и бюджетные решения.

На региональном уровне дискуссия о расширении прав женщин получила значительную поддержку извне, среди прочих, от Фонда ООН для развития в интересах женщин, ПРООН, Агентства США по международному сотрудничеству, ОБСЕ и Шведского агентства международного развития. Один из проектов Института Открытого общества, например, отслеживает выполнение обязательств и соответствие обязательствам по различным конвенциям ООН в области усиления прав женщин.

«Женская сетевая программа» Института Открытого общества ставит своей задачей поддержку прав женщин и гендерного равенства, а также увеличение доступа к ресурсам для женских организаций. Программа поддерживает реализацию совместных проектов на местном, национальном, региональном и международном уровне и поощряет финансирование женских организаций и инициатив со стороны других международных фондов и учреждений. Центрально-Азиатская сеть по изучению гендерных вопросов была основана в 2002 г. в Алматы при поддержке Института Открытого общества. Она позволяет исследователям, студентам и аспирантам совместно работать над проблемами гендерного равенства и поддерживает проведение гендерных исследований в вузах.[93]

Несмотря на достижение существенного прогресса в привлечении общественного внимания к вопросам гендерного развития в Центральной Азии, возникает много вопросов относительно эффективности реализации конвенций, правовых рамок и политических заявлений, особенно если учитывать наличие мощных противодействующих сил в виде экономического спада, отсутствия ресурсов и возрождения традиционных культурных ценностей и предрассудков.

Реакция на торговлю людьми дает лишь несколько примеров. Три страны – Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан – признали существование проблемы торговли людьми и приняли законы, которые предусматривают суровую от-

Вставка 6.7

Цели развития тысячелетия: как они могут стать региональными стандартами для гендерной политики?

Третья цель ЦРТ (ЦРТ 3) призывает к оказанию содействия в достижении гендерного равенства и расширению прав женщин. Региональный доклад ЦРТ для Европы и Центральной Азии ПРООН показывает, что ни одно из государств Центральной Азии не находится пока на пути достижения национальных целей в гендерной области, принятых на основе ЦРТ 3. Доклад также показывает, что цели ЦРТ могут быть использованы как инструменты установления стандартов и мониторинга прогресса. Приведенная ниже таблица показывает оценку, проведенную на основе данных в середине 2005 г.

Страна	Задачи	Показатель	Оценка вероятного достижения цели к 2015 г.
Казахстан	1. Устранение гендерного несоответствия в начальном и среднем образовании предпочтительно к 2005 г. и на всех уровнях образования не позднее 2015 г.	Соотношение мальчиков и девочек в среднем образовании	Согласно плану
		Соотношение молодых грамотных женщин и мужчин	Согласно плану
		Заработная плата женщин в процентах к мужской	Маловероятно
		Доля мест в национальном парламенте, занимаемых женщинами	Маловероятно
Кыргызстан	1. Устранение гендерного несоответствия при трудоустройстве и на руководящих постах	Доля женщин среди студентов высших учебных заведений	Согласно плану
		Соотношение заработной платы женщин и мужчин	Маловероятно
		Количество женщин среди экономически активного населения	Маловероятно
Таджикистан	1. Устранение гендерного несоответствия в начальном и среднем образовании к 2005 г. и на всех уровнях образования не позднее 2015 г.	Соотношение мальчиков и девочек в начальном и среднем образовании	Маловероятно
		Соотношение молодых грамотных женщин и мужчин	Согласно плану
		Доля женщин, занятых в несельскохозяйственном секторе	Маловероятно
		Заработная плата женщин в процентах к мужской	Маловероятно
Туркменистан	1. Устранить гендерное несоответствие в начальном и среднем образовании предпочтительно к 2005 г. и на всех уровнях образования не позднее 2015 г. 2. Сократить к 2015 г. гендерное неравенство в доходах на рынке труда.	Охват начальным уровнем образования девочек и мальчиков	Согласно плану
		Охват средним уровнем образования девочек и мальчиков	Согласно плану
		Охват на уровне высшего образования у женщин и мужчин	Маловероятно
		Заработная плата женщин в несельскохозяйственном секторе в процентах к мужской	Нет данных
Узбекистан	1. Достичь 100-процентного гендерного равенства в начальном, общем среднем и среднем специальном и профессиональном образовании к 2005 г. 2. Улучшить гендерный баланс в высшем образовании к 2015 г.	Соотношение мальчиков и девочек в начальном и основном среднем образовании, как доля поступивших	Маловероятно
		Доля женщин в оплачиваемом труде в несельскохозяйственном секторе	Маловероятно
		Представительство женщин в парламенте	Согласно плану
		Соотношение женщин и мужчин в высшем образовании, как доля поступивших	Согласно плану
		Соотношение мальчиков и девочек в общем среднем, среднем специальном и среднем профессиональном образовании, доля посещаемости	Нет данных
		Соотношение женской заработной платы и мужской в сельскохозяйственном и в несельскохозяйственном секторе	Нет данных

Примечание: Задачи различаются по странам в зависимости от национальных особенностей и приоритетов. Это показывает, что при установлении стандартов нет необходимости использовать негибкие однотипные цели, а можно ставить задачи в соответствии со специфическими национальными особенностями.

Источник: UNDP 2006.

Хотя масштабы и точный характер гендерных несоответствий различаются по странам, гендерное неравенство угрожает человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности

ветственность за эти преступления. Однако до сих пор было осуждено очень незначительное количество людей.[94] С 1999 г. Международная организация по миграции начала реализацию программ, направленных на предотвращение торговли людьми во всей Центральной Азии, за исключением Туркменистана. Было организовано более 23 горячих линий, и некоторые жертвы уже вернулись домой в Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Организация также провела информационные кампании и успешно пролоббировала принятие согласованной политики, направленной против торговли людьми, в четырех странах.[95] Однако в целом статистика торговли людьми для коммерческой сексуальной эксплуатации и принудительного труда остается неудовлетворительной и неточной. Как и другие страны, государства Центральной Азии еще не могут признать, что это не только проблема проституции. Правительства недооценивают размеры торговли, поэтому обходят молчанием связанные с этим вопросы.[96]

Хотя масштабы и точный характер гендерных несоответствий различаются по странам, основной общий итог состоит в том, что гендерное неравенство угрожает человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности для любого гражданина в Центральной Азии. Продолжение обмена опытом поможет укрепить партнерство и поднять общие устремления во всех странах.

Выводы и рекомендации

Выводы

В области миграции, здравоохранения, образования, знаний и коммуникаций в Центральной Азии существуют важные трансграничные связи. Даже по гендерным вопросам группы гражданского общества и правительства образовали трансграничные сети контактов и выработали региональные подходы. Во всех сферах социального развития региональные стратегии и сотрудничество помогут странам Центральной Азии развивать социальные институты и разрабатывать политические меры для продвижения человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности.

Сотрудничество поможет странам развивать социальные институты и разрабатывать политические меры для продвижения человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности

Несмотря на многочисленные проблемы, правительства и организации гражданского общества находят ответы, которые обещают принести успех. В качестве примеров можно назвать соглашение между Россией и Таджикистаном об обращении с таджикскими рабочими-мигрантами в России; региональные проекты в области ВИЧ/СПИДа, которые финансируются национальными правительствами, ОЦАС и международными донорскими организациями; различные региональные сети контактов в сфере образования, направленные на улучшение его качества; региональные проекты по расширению доступа к Интернету; а также большое количество НПО гендерной ориентации, которые ведут совместную трансграничную работу и поддерживают друг друга в попытках улучшить положение женщин региона. Все эти примеры – прекрасная основа для дальнейшего улучшения регионального сотрудничества в социальной сфере. Ниже приводятся некоторые ключевые задачи.

Во-первых, обеспечение «границ с человеческим лицом» – важное условие социального измерения развития человека. Обеспечение уважительного отношения, справедливости, введение прозрачных правил и отсутствие необходимости платить взятки при пересечении границы – всё это особенно важно для трудовых мигрантов, когда они покидают дома в поисках работы, возвращаются домой или пытаются перевести деньги своим семьям. В более широком контексте трансграничный доступ жителей приграничных районов к таким благам, как здравоохранение, образование и культурные возможности, поддержка региональных проектов СМИ, поддержка организаций гражданского общества в осуществлении коммуникации друг с другом – всё это элементы стратегии, которая ставит национальные границы на службу человека, а не наносит ему ущерб. Это требует от властей на местном и национальном уровне равного уважения прав человека по отношению к уязвимым группам, будь то мигранты, женщины, дети или жертвы наркотической зависимости, инфекционных заболеваний или торговли людьми.

Во-вторых, установление региональных стандартов и мониторинг прогресса в сфере здравоохранения, образования, гендера, а также извлечение уроков из прошлого и лучших образцов практической реализации до сих пор находятся на недостаточно высоком уровне. Такие подходы могут помочь в поддержке инициатив на уровне национальной политики, а также в информировании правительств и граждан о прогрессе в направлении определенных целей и ориентиров. Цели развития тысячелетия представляют отличную основу для этого.

В-третьих, региональная статистика в социальном секторе не соответствует стандартам качества. Надежная статистика – важнейшее условие для проведения более качественного анализа и понимания социальных задач и проблем, а также точного установления региональных стандартов и мониторинга. Региональные стратегии, направленные на улучшение статистики, позволяют максимально использовать ограни-

ченные институциональные и профессиональные возможности.

В-четвертых, несмотря на несколько замечательных примеров, необходимо сделать значительно больше для расширения региональных связей между правительственными учреждениями и социально ориентированными НПО. Этот процесс может быть облегчен за счет использования продвинутых средств коммуникации, которые становятся все более доступными в Центральной Азии, сокращения официальных барьеров и прямого поощрения деятельности, а также определенных сигналов от руководства стран и организаций гражданского общества.

В-пятых, каналы и средства трансграничной коммуникации и доступ к информации остаются очень слабыми, но они могут быть улучшены за счет расширения доступа к сети Интернет, телефонной связи и средствам массовой информации, а также поддержания знания русского языка в качестве второго и общеупотребительного языка у как можно большего количества людей и улучшения доступа к обучению английскому языку.

И наконец, институциональные возможности и управление в институтах социального сектора остаются слабыми во всем регионе. Как и в других сферах регионального развития, улучшение институциональных возможностей и хорошее управление являются важнейшими составными частями любой успешной стратегии по улучшению социального развития. Развитие институциональных возможностей и хорошее управление – в основном задачи для внутренних реформ, однако их успех поддержит региональное сотрудничество. В свою очередь усиление эффективности национальной политики, региональных учреждений и международного сообщества могут привести к образованию важного механизма политической ответственности.

Невозможно оценить в количественном выражении воздействие углубленного сотрудничества в социальном секторе, и не в последнюю очередь потому, что невозможно разделить воздействие деятельности на национальном и региональном уровне. Однако мы можем коротко суммировать некоторые количественные показатели возможностей и проблем в Центральной Азии. Таблица 6.4 показывает огромное количество затронутых людей, а также выгоды и потери в определенных областях. Региональное сотрудничество может помочь ограничить негативное воздействие и улучшить возможности для проживающих в этом регионе людей.

Успех в развитии социальных реформ укрепляет региональное сотрудничество, в свою очередь деятельность региональных учреждений и международного сообщества могут усилить эффективность национальной политики

Рекомендации

Правительствам стран Центральной Азии необходимо:

- Обеспечить «границы с человеческим лицом» для мигрантов, студентов, представителей НПО, жителей приграничных районов (доступ к медицинским услугам), чтобы люди могли пересекать границы без необоснованных осложнений, потери времени, коррупции и виз. Облегчить отправление денежных переводов.
- Стать участниками и выполнять условия соответствующих международных конвенций, а также принять необходимое национальное законодательство, которое бы обеспечивало последовательность между борьбой против наркотиков и борьбой с ВИЧ/СПИДОм, рав-

Последствия социальных проблем

Таблица 6.4

Число затронутых людей	Экономические выгоды/потери
Общая трудовая миграция (в т. ч. поденный труд и челночная торговля)[97]: 600 000 – 1,5 млн. для Таджикистана 500 000 – 1,25 млн. для Кыргызстана 600 000 – 1,82 млн. для Узбекистана **Рабочие места, создаваемые возвращающимися мигрантами:** 350 000 в Узбекистане **Число зараженных ВИЧ/СПИДом:** 90 000 в Центральной Азии 0,1 – 0,2% уровень заболеваемости **Внутривенные наркоманы:** 500 000 в Центральной Азии **Торговля людьми/женщинами:** 10 000 в Центральной Азии	**Денежные переводы:** До 20% от ВВП в Таджикистане **Потеря производительности из-за туберкулеза:** 0,5 – 0,8% ВВП в Центральной Азии **Стоимость профилактики и лечения ВИЧ/СПИДа:** 1 млрд. долл. (2% от ВВП) в 2004 – 2007 гг. в Центральной Азии

Примечание: Приведены оценочные данные; см. источники по тексту, если не оговорено иначе.

ные права женщин, признание иностранных дипломов и т. д.

- Стать участником регионального мониторинга и установления стандартов в социальном секторе, используя в качестве основного инструмента Цели развития тысячелетия. Проводить обмен опытом по проведению реформ, применению новаторских методов и соответствующих финансовых стратегий.
- Улучшить национальную статистику в области здравоохранения, образования и гендера. Следовать международным стандартам для возможности анализа важнейших тенденций и вопросов, проведения измерений и сравнения прогресса во всех странах.
- Поддерживать региональный обмен информацией и налаживание контактов между медицинскими работниками, преподавателями и учеными как на индивидуальной, так и на институциональной основе. Способствовать развитию местных средств массовой информации, гражданского общества, культурному обмену, поддерживать распространение информации и интернет-технологий – ключевого инструмента при формировании региональных и глобальных сетей знаний.
- Конкретные рекомендации:
  - Оказывать поддержку мигрантам за границей.
  - Реализовывать региональные программы по борьбе с инфекционными заболеваниями, включая проведение информационных и образовательных кампаний.
  - Предоставлять возможности жителям приграничных районов осуществлять сотрудничество друг с другом и иметь доступ к учреждениям здравоохранения и образования, кладбищам и т. д.
  - Поддерживать студенческие обмены и обеспечить признание дипломов.
  - Поддерживать русский язык в качестве второго и, следовательно, общеупотребимого в регионе.
  - Разработать программы по борьбе с торговлей людьми.

Региональным организациям в Центральной Азии необходимо:

- Точно определить мандат для выбранной сферы сотрудничества в социальном секторе. ОЦАС, ШОС и ЦАРЭС, возможно, наилучшим образом подходят для выполнения этих обязанностей.
- Усилить работу в области установления стандартов и мониторинга и обмена опытом. Стандарты должны включать сравнительные показатели за пределами региона.
- Руководить или поддерживать региональные программы, сети контактов и инициативы в социальном секторе, включая региональные программы борьбы с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом, и инициативы по упрощению и гармонизации визовых и паспортных требований, улучшить отношение к мигрантам за границей, облегчить осуществление денежных переводов, разрешить признание дипломов и укрепить права женщин и их возможности.

Международным партнерам необходимо:

- Разработать региональные стратегии для поддержки улучшенных национальных и региональных социальных политик и программ, а также для усиления возможностей региональных организаций при решении региональных вопросов в социальном секторе.
- Поддержать развитие регионального мониторинга и установление стандартов, а также улучшение социальной статистики.
- Предоставлять финансовую и техническую помощь, особенно для беднейших стран, так, чтобы государственные органы, средства массовой информации и организации гражданского общества смогли налаживать контакты по всему региону и развивать многосторонние программы и стратегии.
- Сосредоточить внимание на приоритетных вопросах, финансировании и продвижении значимых на региональном уровне проблем, которые не получают достаточного внимания со стороны национальных правительств и региональных организаций в Центральной Азии:
  - мигранты, меньшинства и права женщин, здравоохранение и образование;
  - борьба с инфекционными заболеваниями, особенно с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом;
  - региональные сети средств массовой информации и гражданского общества;
  - облегчение доступа в Интернет.

ГЛАВА 7

Политические, институциональные препятствия и возможности их преодоления

«Серьезной проблемой для центральноазиатских стран стало замедление реформирования политической системы и, как следствие, недостаточная развитость политических партий, подавляющее превосходство исполнительной ветви власти над представительной и отсутствие открытого эффективного механизма смены правящей элиты.»

Страновое исследование ПРООН по Казахстану

Если преимущества регионального сотрудничества и интеграции ясны, так почему же в этой области Центральная Азия добилась столь незначительного прогресса, несмотря на частые заявления руководителей стран региона?

Обзор политических тенденций

Большинство исследований проблем и возможностей регионального сотрудничества посвящено экономическим аспектам и их влиянию на население региона. Однако в данном докладе мы хотим пойти дальше экономического анализа. Если преимущества регионального сотрудничества и интеграции вполне ясны, как мы продемонстрировали в предыдущих главах, так почему же в этой области Центральная Азия добилась столь незначительного прогресса, несмотря на частые декларации руководителей стран региона?

Для ответа на вопрос необходимо понять существующие политические и институциональные факторы, а также препятствия на пути развития регионального сотрудничества. Необходимо установить, кто может выиграть или проиграть в результате регионального сотрудничества, а также проанализировать, каким образом баланс политических и экономических интересов внутри страны или в других странах пересекается с политическими процессами. Другими словами, следует понять, какие силы формируют политическую волю – или отсутствие таковой – к региональному сотрудничеству. Необходимо также рассмотреть потенциал различных структур, и в частности, ситуацию с государственным управлением и коррупцией и их влияние на возможность трансграничного сотрудничества.

На эти вопросы нет простых ответов. Особая сложность в Центральной Азии связана с историей региона, резкими структурными и политическими изменениями в последние десятилетия, а также наличием лишь ограниченного анализа политических и институциональных факторов. Однако такой анализ необходим для понимания вклада регионального сотрудничества в человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности. Данный доклад является лишь началом пути в этом направлении.

Источники политических и институциональных препятствий

Задачи обеспечения безопасности – внутренней, региональной и международной – сохранили первостепенное значение при принятии политических решений, включая вопросы регионального сотрудничества в Центральной Азии

Источники политических и институциональных препятствий на пути регионального сотрудничества весьма разнообразны. Некоторые из них уходят корнями в наследие советского периода, а некоторые относятся к постсоветскому периоду. При советской системе возник специфический ряд структур, групп и интересов, которые сохранились в современной Центральной Азии там, где дело касается национального и государственного строительства, осуществляемого политическими элитами. Последние появились в регионе на этапе провозглашения независимости и в переходный период.

Специфическая политическая экономия государственного социализма в поздний советский период помогла определить, какие из групп и структур получат власть и выгоды после распада Советского Союз. Президентские режимы Центральной Азии и других стран СНГ характеризуются концентрацией власти в руках президента и централизованного административного аппарата и уходят корнями в исполнительный аппарат коммунистической партии советских времен, советские службы безопасности и сильные президентские структуры 1990 и 1991 гг.[1] Ведущие представители экономической элиты СССР, такие как директора заводов и колхозов и партработники, перешли в основанные на клановости структуры, которые пережили советский режим и стали основой для новых, неформальных групп и политических связей. Советское прошлое не способствовало появлению в Центральной Азии реформаторских политических сил, как это было в других регионах.

Однако не только советским наследием объясняются политические интересы руководителей Центральной Азии и проблемы на пути регионального сотрудничества. Здесь действует и ряд других факторов. Задачи обеспечения безопасности – внутренней, региональной и международной – значительно изменились за последние 15 лет, однако государственная безопасность сохранила первостепенное значение при принятии политических решений, включая вопросы регионального сотрудничества. Кроме того, у лидеров многих стран СНГ, испытавших шок от внезапного распада Советского Союза, есть очевидные опасения по поводу дальнейшей дезинтеграции новых постсоветских республик.[2] И наконец, переходный период во многих случаях привел к появлению или усилению определенных политических сил на всех уровнях – иногда за пределами государства, иногда внутри него, что будет подробнее рассматриваться ниже в этой главе. Но вначале мы более детально проанализируем переходный процесс стран Центральной Азии от советского правления.

От советской интеграции к независимости и формированию национального сознания

Наследие советской национальной политики и советского правления в Центральной Азии

оказало ключевое влияние на формирование взглядов и интересов постсоветских правителей. Советская Конституция содержала принцип этнического федерализма и номинальное право на суверенитет для каждой республики в составе СССР. Хотя в течение почти 70 лет большинство этнических элит советских республик не стремилось к реализации своего права, в конце 1980-х гг. поднялась волна национализма. Многие специалисты считают, что советская политика подогревала волну национализма и антисоветских настроений.[3]

Советская политика в отношении национальностей, разработанная в 1920-х гг., была по сути политической программой, направленной на поддержку титульной этнической группы или этнического большинства в каждой из республик. Советский режим продвигал членов Коммунистической партии из титульной группы и прививал понятие самоуправления, хотя и осуществлял постоянный и строгий надзор со стороны местных этнических русских и из Москвы, а также подавлял открытые проявления национализма. Хотя преобладающее влияние Москвы было неодинаковым в разные периоды времени в разных республиках Центральной Азии и к нему относились с менее выраженным неприятием, чем, например, в прибалтийских или кавказских республиках, тем не менее некоторые националистические группы и центральноазиатские элиты, особенно узбекская, рассматривали Советский Союз как нечто вроде Российской колониальной империи.[4] Во времена правления Сталина массовые чистки, особенно жестокие в мусульманских республиках, вызывали возмущение. Как ни парадоксально, политические реформы Горбачева – гласность и перестройка – сопровождались новыми чистками, включая снятие с должности или арест десятков тысяч членов Компартии и работников государственного аппарата центральноазиатских республик.[5]

Такие меры политики создали несколько серьезных проблем для Центральной Азии после распада СССР. Во-первых, Советский Союз препятствовал развитию национальных государств. Когда в 1991 г. республики стали независимыми, им пришлось охранять свои границы, территорию и легитимность. Другими словами, им нужно было заниматься государственным строительством и формированием национального самосознания почти с нуля.[6] Национальное самосознание, созданное и навязанное советским режимом, сформировало основу для новых национальных государств, но оно было неполноценно и страдало от множества противоречий. Идея национальной принадлежности больше всего поддерживалась интеллектуальной элитой, членами партии и городским населением. Однако сельское население в основном продолжало идентифицировать себя с традиционной *махаллой* (общиной, районом), деревней, местом жительства, родственными, клановыми и региональными группами или связями.[7] И хотя общности больше не были похожи на родовые сообщества досоветского периода, они продолжали существовать в различных формах по всей Центральной Азии как нежелательное последствие советской политики в регионе.[8] В частности, колхозы не уничтожили семейные кланы и племена – они стали «новой племенной организацией.»[9] Внутринациональные клановые связи и «солидарные группы» стали неформальной основой социальной и экономической структуры общества. Некоторые из них быстро превратились в группы влияния внутри и вокруг политических режимов переходного периода.[10]

Когда в 1991 г. республики стали независимыми, им пришлось охранять свои границы, территорию и легитимность и заниматься государственным строительством и формированием национального самосознания почти с нуля

Эти общности не всегда лояльны новому государству, не отождествляют себя с ним и не ставят интересы государства выше своих собственных. Таким образом, новые центральноазиатские руководители столкнулись с необходимостью разработки новой националистической идеологии, которая стала бы основой нового национального государства. Благодаря умеренной националистической политике идеология не приняла опасную форму национализма, как это произошло, например, в посткоммунистической Югославии. Тем не менее новый национализм отталкивал представителей этнических меньшинств и в результате привел к их эмиграции и риску межнациональных конфликтов, особенно в первые годы независимости.

Тесно связанным с проблемами государственного и национального строительства было тяжелое наследие советских «национальных» границ, проведенных в Центральной Азии в период с 1924 по 1936 гг. (см. Вставку 2.3 в Главе 2). Советский режим установил запутанные и, на первый взгляд, иррациональные границы между республиками, разделив языковые, этнические и семейные группы, нерационально распределив природные ресурсы и усложнив торговлю. В результате, когда республиканские границы стали настоящими государственными рубежами, в Центральной Азии, и особенно в Ферганской долине, возникли серьезные проблемы.

Первая из проблем – наличие анклавов на территории соседних стран. Территориальные анклавы существуют внутри Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, усложняя транзит, управление в этих областях и увеличивая вероятность приграничных конфликтов. Вторая проблема заключается в том, что на тер-

Создание государственных границ внутри Центральной Азии привело к проблемам как для местного населения, так и для режимов, которые стремятся обезопасить границы и защитить свой национальный суверенитет

ритории Ферганской долины, принадлежащих разным странам Центральной Азии, проживают значительные по численности этнические меньшинства. Подсчитано, что в Кыргызстане этнические узбеки составляют от 25 до 30% населения в районах Ош и Жалалабат.[11] В Таджикистане большой процент населения в области Согд – также этнические узбеки. В Узбекистане кыргызские и таджикские меньшинства живут в Ферганской долине, в Сурхандарьинской области и в городах Самарканд и Бухара. Третья проблема в том, что при советском правлении передвижение через республиканские границы как по личной, так и по деловой необходимости было простым и обычным делом. Местным населением границы не воспринимались как какой-то барьер. Родственники нередко жили по обе стороны границы и могли свободно навещать друг друга. Торговцы таким же образом беспрепятственно передвигались из Оша в Андижан или Худжанд и обратно. Такая же ситуация была и на казахско-узбекской и туркменско-узбекской границах. Однако после обретения независимости новые пограничные контрольно-пропускные пункты нарушили традиционные связи.

Создание независимых государств и государственных границ внутри Центральной Азии привело к проблемам как для местного населения, так и для режимов, которые стремятся обезопасить границы и защитить свой национальный суверенитет. Новые центральноазиатские правительства опасаются, что соседи разыграют «национальную карту»,[12] инициируют протесты или требования отделения со стороны анклавов или разожгут национальные конфликты в Ферганской долине. Страхи по поводу этнического сепаратизма подогревались пристальнейшим международным вниманием к возможности национальных конфликтов.[13] И новые правительства центральноазиатских государств, и международное сообщество опасались, что националистические волнения и погромы в Ферганской долине в 1989 и 1990 гг. были прелюдией к новому распаду вдоль этнических границ, похожему на распад Советского Союза или Югославии. Учитывая высокую концентрацию этнических меньшинств в отдельных районах каждого из государств, опасения были, несомненно, оправданы и явились для национальных руководителей одной из причин укрепления границ. В то же время некоторые из государств, в частности Кыргызстан и Таджикистан, совместно с донорскими организациями стремились снизить напряженность в регионе и предотвратить межгосударственные этнические конфликты (см. Вставку 7.1).

Однако гораздо чаще политическое соперничество между региональными лидерами, экономические споры по поводу воды и газа, желание контролировать торговые потоки углубляют скрытые приграничные конфликты, а усложнение пересечения границ раздражает местное население и вредит ему. Строгие контрольно-пропускные пункты и пограничники, заграждения из колючей проволоки на границах между Андижаном, Ошом и Худжандом, препятствия и унижения, с которыми сталкиваются торговцы, частое закрытие таджикско-узбекских и казахско-узбекских дорог и границ, минирование узбеками частей своей границы с Кыргызстаном и Таджикистаном – все эти меры имеют не-

Вставка 7.1

Предотвращение этнических и ресурсных конфликтов: превентивная программа развития

Превентивная программа развития, поддерживаемая ПРООН, разработана для предотвращения негативных последствий формирования национального самосознания и направлена на социальную терпимость, мир и обеспечение человеческой безопасности. Программа работает с группами населения, ответственными лицами на общегосударственном и местном уровне, с целью предотвращения конфликтов и конструктивного решения проблем. В программу входят пять основных компонентов: раннее предупреждение и мониторинг конфликтов, наращивание потенциала среди заинтересованных сторон на местном и государственном уровне, экстренные гранты, политические консультации и расширение связей, укрепление трансграничного сотрудничества.

Активными участниками программы стали Кыргызстан и Таджикистан. Среди некоторых осуществленных инициатив – строительство и ремонт школ, восстановление насосных станций и дорог. Один из элементов программы – проект предупреждения конфликтов в некоторых населенных пунктах районов Баткен и Согд, где вдоль кыргызско-таджикской границы сохраняется постоянная напряженность. Местные жители осуществляют мониторинг ситуации, они также предложили развивать межэтнический диалог и культурную деятельность и усилить правопорядок.[14]

Участие местного населения в процессе сотрудничества относительно ново; в прошлом причинами взаимодействия среди населения приграничных поселков и деревень могли быть только страх или озлобленность. Абдыраим Джорокулов, национальный координатор программы, заявил: «Суть пограничного сотрудничества – обучить людей, как ловить рыбу, а не просто дать им [эту рыбу]. Иногда только нужно показать, как это правильно делается.»[15]

гативные социальные и экономические последствия. При помощи доноров предпринимаются попытки улучшить управление охраной границ и создать «границы с человеческим лицом» (см. Вставку 3.9 в Главе 3).

Вопросы безопасности – политическая проблема и возможность развития сотрудничества

Цели руководителей Центральной Азии при формировании национального самосознания тесно связаны с другими вопросами безопасности в постсоветский период. Хотя ни один из центральноазиатских лидеров не стремился изначально к независимости от Советского Союза, субсидировавшего значительную часть бюджета республики и предоставлявшего общее политическое «прикрытие» и защиту безопасности, после распада СССР отношения с Россией в некоторых случаях быстро испортились. Это было связано с мнением некоторых руководителей о том, что у них есть перспективы стать общерегиональным лидером и добиться экономического успеха независимо от России. Туркменистан и Узбекистан предпочитали держать Россию на расстоянии, а Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан рассматривали ее или как доброго соседа или как неизбежную доминирующую силу в регионе.[16] Последние также считали более широкие контакты с Россией подходящим противовесом растущему присутствию Китая в регионе и поддерживали возглавляемые Россией региональные организации. В отличие от них Узбекистан в течение 1990-х гг. стремился подчеркнуть свою национальную независимость, развивал более тесные отношения с США, дистанцировался от СНГ и Организации Договора о коллективной безопасности, не торопился вступать в ШОС.[17]

Другим важным аспектом, оказавшим влияние на взгляды политических лидеров, была вероятность переноса нестабильности из соседних стран. Это было особенно актуально для Узбекистана и Таджикистана, сначала из-за таджикской гражданской войны, а потом из-за опасений по поводу террористических группировок в Афганистане и Таджикистане. Особой проблемой для Узбекистана было религиозное оппозиционное движение, возникшее сразу после провозглашения независимости. Его руководитель Тохир Юлдош требовал создания исламского государства и стремился установить тесные связи с таджикскими и афганскими исламскими группировками. Юлдош и его сторонники бежали из Узбекистана от преследований узбекского режима и в 1990-х гг. основали базу в Таджикистане в долине Тавилдара, а позднее – в Северном Афганистане. Известная как Исламское движение Узбекистана, эта группа стала более радикальной, приняв на вооружение партизанские насильственные действия как способ свергнуть светский узбекский режим и создать исламское государство.[18] Она ответственна за налеты боевиков на Ферганскую долину в 1999 и в 2000 гг.[19] Узбекские власти обвинили таджикское правительство в укрывательстве движения на своей территории, а таджики в ответ обвинили узбеков в укрывательстве повстанческой группы под руководством Махмуда Худобердыева.

Мнимые и реальные региональные и внутренние угрозы безопасности способствуют стремлению постсоветских центральноазиатских правительств и дальше отгораживаться от соседних стран

Существуют и другие угрозы безопасности, реальные и мнимые. В течение 1990-х гг. радикальные власти движения «Талибан» в Афганистане предъявили притязания на Самарканд и Бухару, вынудив Узбекистан укрепить свою южную границу. Последовавшая за этим война в Афганистане, проблема беженцев, часто связанная с потоком оружия и наркотиков, дала Узбекистану дальнейший повод укреплять свои границы. Начиная с 2000 г. Узбекистан стал также сердцем нового исламского оппозиционного движения в Центральной Азии – Хизб-ут-Тахрир, которое провозглашает принцип достижения радикальных целей ненасильственными методами. Заявленная цель движения – создание исламского халифата по всей Центральной Азии, а его конкретная мишень – узбекский режим. Несмотря на постоянное преследование со стороны правительства, по некоторым подсчетам, это подпольное движение сейчас пользуется поддержкой десятков тысяч узбеков, несмотря на постоянные преследования со стороны правительства.[20] А недавно Кыргызстан и Таджикистан стали опасаться, что исламское экстремистское движение Хизб-ут-Тахрир распространяется на их территории из-за жестких мер, предпринятых в Узбекистане.[21] И наконец, революция Роз в Грузии в ноябре 2003 г. и Оранжевая революция на Украине в декабре 2004 г., свержение президента Акаева в Кыргызстане в марте 2005 г., беспорядки в Андижане в Узбекистане в мае 2005 г. укрепили убежденность центральноазиатских лидеров в том, что внутренняя стихийная оппозиция и религиозные движения представляют угрозу национальной безопасности и правящих режимов.

Все эти мнимые и реальные региональные и внутренние угрозы безопасности, а также отсутствие эффективной региональной структуры безопасности способствуют стремлению постсоветских центральноазиатских правительств и дальше отгораживаться от соседних стран. В Узбекистане это приняло особенно жесткие формы, включая минирование некоторых гра-

Центральноазиатские лидеры добились относительного успеха в утверждении как чувства национального самосознания, так и идеи легитимности национальных государств

ниц (это уже привело к нескольким смертельным случаям среди населения приграничных деревень), строительство заграждений и смотровых вышек, а также периодическое закрытие границ.

Однако в последние годы некоторые новые факторы начали формировать взаимоотношения стран Центральной Азии в области безопасности. Первый – продолжительное соперничество между президентами Казахстана и Узбекистана за лидерство в регионе, которое негативно повлияло на сферу регионального сотрудничества в прошлом,[22] кажется, несколько ослабло. Второй – общие проблемы, связанные с исламскими движениями, а теперь и «цветными революциями» в различных странах СНГ, привели к более активному сотрудничеству в сфере безопасности между странами Центральной Азии, Россией и Китаем. Третий – явное недовольство узбекского руководства критикой в его адрес в области прав человека со стороны США, неудовлетворенность финансовой поддержкой со стороны международных финансовых институтов и западных доноров, критикующих страну за медленное продвижение реформ, привело к тому, что Узбекистан стал стремиться к более тесным партнерским отношениям с Китаем, Россией и своими центральноазиатскими соседями. Сотрудничество в области безопасности в основном приняло формы двусторонних и трехсторонних договоров или устанавливается в рамках ШОС.[23] Прогресс в области сотрудничества по вопросам безопасности снимает одно из важных препятствий на пути к региональному сотрудничеству во всех областях и может стать основой для сотрудничества в других областях.

Успехи в укреплении региональной стабильности в постсоветский период

Несмотря на значительные препятствия, с которыми столкнулись новые независимые государства Центральной Азии, их лидеры и народы, несмотря на сильные центробежные силы после распада Советского Союза и различные угрозы безопасности, страны добились большого успеха в сдерживании потенциально взрывного региона.

Несмотря на частые закрытия границы между Узбекистаном и соседними государствами, не было ни одного случая межэтнического или межгосударственного применения силы

Необходимость построения сплоченных национальных государств и создания международных границ, уважаемых как собственными гражданами, так и соседними станами и международным сообществом, – задачи, знакомые многим странам, основанным на обломках рухнувшей империи. Центральноазиатские лидеры добились относительного успеха в утверждении как чувства национального самосознания, так и идеи легитимности национальных государств там, где до 1991 г. существовало лишь очень слабое националистическое движение и не было никакой истории национальных государств.[24] Национализм быстро заменил коммунизм в качестве «идеологии» новых элит, и новые режимы основываются на символах, литературе и вновь написанной истории, чтобы вдохновить молодежь чувством национальной гордости и любви к родине.[25]

В то же время постсоветские элиты с успехом предотвратили две крайности, которые могли стать последствием провозглашения независимости: они не позволили новому национализму превратиться в экстремизм и не дали этническим различиям привести к сепаратизму. Центральноазиатский национализм принял сравнительно терпимые формы. В странах не существует узаконенной дискриминации в отношении этнических меньшинств; законы и их исполнение в основном соответствуют международным стандартам в области обращения с этническими меньшинствами. Исследования показывают улучшения в области межэтнических отношений после начала 1990-х гг., когда эхо этнических бунтов в городах Ош, Узген и Фергана все еще отзывалось в Ферганской долине.[26] За последнее время это привело к значительному снижению как масштабов этнической эмиграции, так и опасений по поводу возможного этнического конфликта.[27]

В значительной мере именно благодаря терпимости в области этнической и национальной политики центральноазиатские страны смогли также избежать межгосударственных конфликтов, связанных с границами. Границы Ферганской долины не стали поводом для открытых конфликтов. Пограничные споры между Китаем и Казахстаном, Китаем и Кыргызстаном, Китаем и Таджикистаном не привели к войне. И, несмотря на частые закрытия границы между Узбекистаном и соседними государствами, не было ни одного случая межэтнического или межгосударственного применения силы.

Даже споры по вопросам использования воды решаются ненасильственным путем. Хотя правительства государств Центральной Азии и международные организации в общем признают, что действующие ежегодные договоры по использованию водных ресурсов не являются оптимальными,[28] они, по крайней мере, облегчили положение крестьян и предотвратили вспышки межгосударственных конфликтов. Местные власти с помощью донорских программ, таких как Превентивная программа развития ПРООН (см. Вставку 7.1), и усилий между-

народных и местных неправительственных организаций принимают все большее участие в решении приграничных проблем водопотребления на местном уровне.[29]

Сравнительно стабильная и мирная ситуация, преобладавшая в регионе в течение самых бурных постсоветских лет, действительно впечатляет. К сожалению, стабильность была достигнута ценой медленного развития демократических политических институтов, а в некоторых случаях – отсутствием всякого развития и ценой подавления важнейших прав человека в некоторых странах. А региональное сотрудничество принесло далеко не такие богатые плоды, которые могла бы дать экономическая интеграция друг с другом, соседними странами и остальным миром. Чтобы лучше понять политические препятствия на пути к более тесному сотрудничеству, мы обратимся к анализу ключевых политических сил, интересов и структур Центральной Азии.

Политические силы и интересы: политэкономия регионального сотрудничества

В результате решений по трансграничному сотрудничеству и интеграции национальных экономик, несомненно, появятся выигравшие и проигравшие (см. Вставку 7.2, посвященную Кыргызстану). Важно понять, в какой мере обе эти группы осознают выгоды и потери в результате сотрудничества и будут ли они (и каким образом) содействовать или сопротивляться региональной интеграции. Обычно заинтересованные группы включают в себя профсоюзы, бизнес-ассоциации малых и крупных предприятий, объединения торговцев и фермеров, а также экологические лобби и другие неправительственные организации. Сюда же входят различные бюрократические и властные структуры в правительствах на национальном и местном уровне.

Поскольку результаты регионального сотрудничества, вероятно, пойдут на пользу среднему крестьянину, торговцу, бизнесмену и потребителю, можно ожидать, что эти группы будут лоббировать в пользу сотрудничества. Однако защищенные предприятия и их сотрудники, государственные служащие, которые обеспечивают соблюдение правил торговли и бизнеса, и другие группы, которые выигрывают от ограниченного сотрудничества в экономических и политических структурах, могут посчитать себя «проигравшими» и попытаться блокировать инициативы по региональному сотрудничеству. Вопрос в том, каким образом политическая система взаимодействует с оппонентами и позволит ли она одержать верх сторонникам регионального сотрудничества и интеграции, независимо от того, что действительно выгодно для страны и региона в целом. В этом разделе мы рассмотрим основные силы на центральноазиатской политической сцене и оценим роли, которые они играют в развитии регионального сотрудничества и интеграции или препятствовании им.

В результате решений по трансграничному сотрудничеству и интеграции национальных экономик, несомненно, появятся выигравшие и проигравшие; вопрос в том, как политическая система будет регулировать столкновения интересов противостоящих группировок

Роль президентской власти

Сильный институт президентства вырос в конце советской эпохи из института республиканских первых секретарей Коммунистической партии. Президентские выборы проводились во всех новых государствах после провозглашения независимости, но борьба на них была строго ограничена. Последующие президентские референдумы, конституциональные изменения и президентские выборы были организованы таким образом, чтобы укрепить и консолидировать власть главы государства. Даже режимы, либерализовавшие политические и/или экономические сферы в первые постсоветские годы, все больше следовали по стопам более автократических политических моделей Туркменистана и Узбекистана. По мнению специалистов по изучению конституций, к 1996 г. все центральноазиатские режимы стали «суперпрезидентскими» системами, в которых президент и его администрация контролируют принятие политических решений, а парламент и суды обладают лишь номинальной независимостью.[30] Даже в Кыргызстане, имеющим наибольшие достижения в области развития демократии после провозглашения независимости, законодательное собрание и оппозиция внутри него обладают начиная с 1996 г. сравнительно небольшой властью, хотя и сохранили некоторую автономию и функциональность.[31]

Непосредственный пережиток советской системы и политической культуры – централизованное управление, при помощи которого центральноазиатские президенты стремятся сохранить контроль над внутренними политическими и экономическими структурами и взаимоотношениями с соседними странами. Хотя коммунизм как идеология почти полностью исчез, вера в необходимость государственного управления экономической деятельностью сохранилась. Президенты обычно испытывают большое недоверие к коллегам по региону, несмотря на значительные общие интересы. Они беспокоятся, что действия соседей – будь то в области политической либерализации, экономических реформ или вопросов безопасности

К 1996 г. все центральноазиатские режимы стали «суперпрезидентскими» системами, в которых президент и его администрация контролируют принятие политических решений, а парламент и суды обладают лишь номинальной независимостью

Вставка 7.2

Взгляд из Кыргызстана на политическую экономию сотрудничества

Возможные экономические последствия для Кыргызстана и других стран Центральной Азии включают множество потенциальных выгод от сотрудничества и немалых потерь от его отсутствия. И все же очевидно, что региональное сотрудничество развивается намного менее интенсивно, чем можно было бы ожидать, учитывая насущные проблемы, требующие активного взаимодействия стран региона. Для такого положения вещей должны быть существенные причины.

При обсуждении проблем регионального сотрудничества выгоды для страны считаются выгодами для любого гражданина этой страны. Если так, тогда трудно понять, почему правительства и другие заинтересованные стороны не могут начать сотрудничество друг с другом. Очевидно, не следует игнорировать тот факт, что внутри страны существует немалое разнообразие интересов. Это означает, что выгоды для страны в целом в конечном итоге становятся выгодами для одних и потерями для других. В результате позиция руководства страны может не совпадать с интересами выигрывающей стороны (это относится, скорее всего, ко всем странам, а не только к Центральной Азии). Однако центральноазиатские страны сталкиваются с некоторыми специфическими проблемами, которые делают неоднородность внутренних интересов особенно значимой.

Центральноазиатские государства только сравнительно недавно обрели независимость, и их экономика и институты находятся в состоянии переходного периода. Общество еще недостаточно хорошо структурировано, и политические группы с долгосрочными интересами еще не сформировались. Страны потеряли свою государственность задолго до обретения независимости в 1991 г., поэтому не имели традиции взаимодействия и координации интересов сторон с целью разработки единой объективной позиции. Необходимые структуры уже начинают появляться, но они еще недостаточно развиты. Быстро меняющаяся политическая обстановка во время переходного периода не способствует развитию долгосрочных подходов, поэтому горизонты заинтересованных сторон в основном краткосрочны. Из теории мы знаем, что, если заинтересованные стороны не рассматривают свое взаимодействие как постоянное и долгосрочное, шансы на успех совместных усилий будут невелики.

На самом деле это теоретическое предположение подтверждается реальностью. В отсутствие эффективных координирующих механизмов и при преобладании краткосрочных интересов, ключевые решения в вопросах регионального сотрудничества принимаются теми, кто в краткосрочной перспективе несет потери от ликвидации барьеров на пути интеграции. Например, кыргызский таможенник, вымогающий взятки на кыргызско-казахской границе, вряд ли будет доволен созданием открытого экономического пространства и ликвидацией его таможенного пункта, хотя единое пространство позволит создать множество дополнительных рабочих мест и снизить бедность в Кыргызстане.

Недостаточный опыт в сфере международного сотрудничества приводит к недооценке его преимуществ многими заинтересованными сторонами. Более того, для людей, долго проживших в условиях плановой экономики, сотрудничество, интеграция и конкуренция ассоциируются с неуверенностью и психологическим дискомфортом. Такое восприятие также вносит свой вклад в недооценку преимуществ сотрудничества. Поскольку заинтересованные стороны относят себя к выигравшим или проигравшим в зависимости от собственного понимания результатов сотрудничества, достоверная информация об этих результатах должна быть легкодоступной.

Также необходимо четко различать выигрывающих и проигрывающих в результате сотрудничества. Позиция руководства страны по какому-либо вопросу зависит от того, кто – выигрывающие или проигрывающие – в настоящий момент находятся у власти. Этим объясняется слабая реализация некоторых договоров сотрудничества: те, кто их заключает (национальные правительственные чиновники), могут быть заинтересованы в сотрудничестве, а те, кто воплощает договоры в жизнь (местные чиновники), могут проигрывать от сотрудничества и – поэтому – намеренно или непреднамеренно срывать их исполнение.

Кто выигрывает от сотрудничества, а кто проигрывает? Поскольку сотрудничество повышает эффективность и прозрачность и приносит долгосрочные выгоды, победителями будут конкурентоспособные, бедные (поскольку в результате сотрудничества снижаются цены и создаются рабочие места) и имеющие долгосрочные перспективы развития группы. Проигравшими окажутся группы, получающие рентные доходы, – коррумпированные правительственные чиновники, бизнесмены, охраняющие свою монополию и/или экономящие на защите окружающей среды, а также неквалифицированные рабочие, опасающиеся конкуренции со стороны мигрантов.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что отставание в региональном сотрудничестве происходит потому, что потенциально проигрывающие от сотрудничества в настоящее время преобладают над выигрывающими. Это особенно верно для стран, которые обладают множеством источников для получения ренты и в которых группы, получающие доходы от ренты, имеют сильные позиции. Кыргызстан не располагает большим количеством природных ресурсов или географическим положением, позволяющим ему делать легкие деньги на транзите и тому подобном. Другими словами, здесь мало возможностей для получения ренты, а имеющиеся не связаны напрямую с барьерами на пути региональной интеграции. Этим объясняется, почему в Кыргызстане большинство населения поддерживает региональное сотрудничество.

Источник: Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану.

– повредят безопасности, суверенитету или легитимности их собственных государств и режимов.[32]

Более того, меняющиеся взгляды президентов на ключевые вопросы внешней политики оказали большое влияние на формирование вопросов регионального сотрудничества и интеграции. Узбекское руководство начиная с первой половины 1990-х гг. противилось российскому присутствию на территории Узбекистана, хотя совсем недавно Узбекистан развернулся в сторону России, явно демонстрируя изменение курса внешней политики. В то же время Узбекистан предпочитал двусторонние, а не многосторонние отношения по региональным вопросам и не играл ведущей роли ни в каких региональных структурах. Однако с 2004 г. Узбекистан стал более активно поддерживать работу ОЦАС и ШОС и выступил с важными предложениями, направленными на более интенсивное развитие регионального сотрудничества, включая предложение создать Центральноазиатский общий рынок (см. Вставку 3.4 в Главе 3).

В силу значительного русского меньшинства на территории Казахстана (37,7% в 1989 г. и 29,9% в 1999 г.) республика первоначально была восприимчива к российскому влиянию.[33] По мере консолидации власти казахским президентом, чему способствовали приток ПИИ и прибыль от нефтяного сектора экономики, Казахстан превращался во все более мощную силу в регионе. У Казахстана тесные связи как с Россией, так и с Китаем и США, а также значительное влияние среди центральноазиатских соседей. Казахское руководство всегда поддерживало различные региональные институты, особенно СНГ, ЕЭС и ОЦАС, а благодаря сравнительно открытому пограничному режиму фактически проводило политику региональной экономической интеграции.[34] В то же время, по видению казахских лидеров, Казахстан остается на пересечении Европы и Азии и осознанно проводит «многовекторную» внешнюю политику, в которой взаимоотношения с крупными державами, особенно с Китаем, Россией и США, занимают важнейшее место.[35]

Ограниченные экономические ресурсы Кыргызстана и Таджикистана сковывают их действия и ставят экономическую и политическую стабильность в зависимость от России. Россия нужна им также для того, чтобы уравновесить потенциальное влияние Китая и Узбекистана. Хотя в конце 2004 г. Таджикистан договорился с Россией о поэтапном выводе российских пограничников с границы с Афганистаном, он продолжает военное сотрудничество с Россией в других областях. Первый постсоветский президент Кыргызстана первоначально стремился к установлению тесных связей с Западом, но затем все больше сопротивлялся внешнему давлению по демократизации политических процессов в стране. Президенты обоих государств приветствовали образование региональных структур и играли активную роль в их развитии.

Президент Туркменистана до сих пор настаивал на «конструктивном нейтралитете» и участвовал в основном в узких двусторонних отношениях по ключевым вопросам торговли и безопасности, не стремясь к участию в региональных или многосторонних договорах.[36]

Появляются признаки заинтересованности лидеров стран Центральной Азии участвовать в более широких экономических реформах и региональном сотрудничестве

Появление мощных групп влияния

Президентская форма правления и авторитаризм сами по себе не препятствовали региональному сотрудничеству в других регионах, таких как Восточная и Юго-Восточная Азия. И хотя восприятие сотрудничества центральноазиатскими руководителями было в значительной степени обусловлено их опытом в советской командно-коммунистической системе и последующими 15 годами борьбы за суверенитет и безопасность, появляются признаки заинтересованности некоторых из них участвовать в более широких экономических реформах и региональном сотрудничестве. Предложение президента Каримова по созданию Общего рынка в 2004 г. и призыв президента Назарбаева к более тесной экономической интеграции в феврале 2005 г. – яркие примеры многообещающих новых региональных инициатив. Однако пока неясно, превратится ли новое мышление в эффективные действия по расширению региональных экономических отношений и заключению региональных договоров, которые могут показаться уступками в недавно приобретенном суверенитете. То, что в таких суперпрезидентских системах президентская власть и администрация не так консолидированы и сильны, как это выглядит со стороны, может стать одним из основных препятствий для дальнейших действий.[37]

Власть в Центральной Азии неофициально принадлежит лидерам групп и кланов, основанных частично на деловых интересах, частично на общих семейных, кровных или региональных связях. Даже при советской системе, несмотря на видимость тоталитарного контроля со стороны Москвы, власть компартии фактически отражала местные исторические реалии – субнациональные фракции, внутриэтническое распределение и баланс власти.[38] Постсоветская власть также неформально децентрализована и распределена по клановым структурам.[39] В процессе принятия решений и их воплощения

Быстрая экономическая и политическая либерализация ведет к краткосрочным потерям, но в средне- и долгосрочной перспективе обещает выгоды во многих областях, как это имело место в Центральной Европе

в жизнь лидеры должны учитывать интересы окружающих групп влияния. Степень распространения власти среди различных групп отличается по странам и принимает разные формы, но в целом объединяет опору на институты государственного контроля, типичную для советской эпохи, в сочетании с местной традицией опоры на личные связи и протекционизм. Для сохранения контроля, лояльности и легитимности президент покровительствует различным неформальным группам и уравновешивает их влияние. Система неформального правления усилилась в переходный период и повысила влияние существующих кланов и групп на государство, что в результате ослабило государственные структуры, особенно за пределами президентского кабинета.

Некоторая часть исследований по политэкономии переходного периода утверждает, что появление элит со своими интересами – главная проблема и препятствие на пути успешного завершения либерально-экономических реформ.[40] Представители элит, включая директоров предприятий, некоторых государственных чиновников, банкиров и представителей мафии, появились на первоначальной стадии политической и экономической «частичной» либерализации. Они воспользовались предоставленными возможностями (часто посредством незаконных действий) после падения коммунизма и во время первоначальных реформ, чтобы установить монопольные экономические интересы, а затем вписаться в систему, которая дает им определенную степень экономической свободы, но не считает их политически или экономически ответственными. Эти элиты поддерживали переходные режимы, позволившие им получить богатство, чтобы иметь постоянное политическое прикрытие, и блокировали дальнейшие политические реформы, в т. ч. экономическую либерализацию, которая вынудила бы их конкурировать с более широкой группой игроков на рынке или делиться богатством своих монополий.

Таким образом, «выигравшие» от переходного периода не препятствовали начальным реформам и не стремились к повороту реформ и возврату коммунистической системы. С другой стороны, «они часто пытались блокировать конкретные поступательные шаги в процессе реформирования, которые угрожали уничтожить их особые преимущества и рыночные искажения, на основе которых был получен выигрыш в начале реформ.»[41] После получения сверхприбылей (ренты) в результате привилегированного положения «выигравшие» в первую волну затормозили дальнейшие реформы и создали «частичное реформенное равновесие.»[42] Хотя остальные отрасли, а также население страдали из-за высоких издержек на искаженных рынках, им не хватало политической и экономической власти изменить это равновесие и продолжать реформы, направленные на улучшение положения более широких слоев населения.[43] Такой результат четко отражает проблемы, с которыми сталкиваются частичные реформаторы в Казахстане, Кыргызстане, Молдове, России, Таджикистане (после подписания мирного соглашения в 1997 г.) и на Украине. Каждая из стран сталкивается с сопутствующими проблемами в виде монополистических групп, сверхприбылей, распыления средств, высокой коррупции и сопротивления дальнейшим реформам.[44]

Капкану частичного реформенного равновесия, по той же теории, можно противопоставить два других сценария. По первому, полная и быстрая экономическая и политическая либерализация ведет к краткосрочным потерям, но обеспечивает выгоды для широких слоев населения в средне- и долгосрочной перспективе. Эта модель реформ была принята большинством стран посткоммунистической Центральной Европы, включая страны Балтии, Чешскую Республику, Венгрию, Польшу и Словению. Хотя одним из результатов этого подхода была смена правительств – в некоторых случаях во время первых выборов после начала радикальных экономических реформ, вызвавших высокую безработицу, – страны продолжили экономические реформы и при последующих правительствах, в результате значительно улучшив свое экономическое положение. Они не сталкиваются с серьезными проблемами монополизма или «захватом» государственной политики несколькими группами влияния.

По второму сценарию, реформы не проводятся вообще или осуществляется только ограниченная либерализация экономики без политической демократизации. Экономическая теория и некоторые эмпирические исследования показывают, что при таком сценарии удается избежать появления сильных групп влияния и происходит относительное восстановление экономического роста. В Центральной Азии к этой категории можно отнести две страны: Туркменистан, не проводивший фактически никаких реформ, и Узбекистан, проводивший минимальные экономические и политические реформы.[45] Теоретически обе страны не должны страдать от засилья различных групп с собственными интересами; таким образом, там не должно быть – или должно быть гораздо менее сильное – сопротивления реформам или принятию экономических решений исполнительной властью, в т. ч. решениям в области региональной интеграции.

Политэкономические рассуждения, приведенные выше, помогают понять политическую составляющую реформ в посткоммунистической Центральной Азии, а также препятствия на пути регионального экономического сотрудничества. Те, кто «выиграл» на начальном этапе реформ переходного периода, получают монопольный контроль над промышленностью и экономикой и, скорее всего, будут прямо или косвенно блокировать региональное экономическое сотрудничество. Почему? Во-первых, потому что стремление государств к региональному экономическому сотрудничеству в значительной степени зависит от их готовности сделать более прозрачными границы, либерализовать валютную и торговую политику. Либерализация торговли и интеграция в свою очередь означают рост конкуренции и, таким образом, являются угрозой для монополий и сверхприбылей крупных компаний и учреждений в защищенных секторах экономики. Во-вторых, региональное экономическое сотрудничество и интеграция требуют централизованной и скоординированной государственной экономической политики. Кроме того, для эффективной реализации этих мер и обеспечения экономической выгоды от них для отдельных людей и бизнеса требуется сравнительно хорошо обученный, добросовестный и эффективный государственный аппарат, а также судебная система, таможенные управления и силы правопорядка, способные защитить права собственности отдельных экономических агентов, участвующих в экономических сделках в стране или других государствах региона.

Используя сделанный выше анализ в качестве основы, рассмотрим поведение различных групп влияния в постсоветский переходный период в Центральной Азии.

Появление политических/ экономических групп влияния в переходный период

В странах с частичными реформами – Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане – появились влиятельные группировки, которые блокировали дальнейшее продвижение реформ. Например, процесс реформ в Кыргызстане, возглавляемый президентом Акаевым и прозападными сторонниками рыночных реформ, технократами и интеллектуалами, в период с середины до конца 1990-х гг. шел на убыль. Приватизация значительных отраслей промышленности и контроль над определенными секторами торговли и ключевыми экономическими министерствами в основном попали в руки близких к режиму групп благодаря личным связям и протекционизму. Те, кто не входил в группу, стали оппозицией режиму, особенно в южных областях. Недовольство оппозиции грозило сменой власти на выборах 1995 и 2000 гг., что заставило правительство отойти от курса демократических реформ. Сочетание советского наследия, отсутствия выходов к морю, бедности ресурсов и замороженных реформ привело к нищете, замедленному восстановлению экономики, растущей зависимости от иностранной помощи и внешним долгам. Из-за сокращения ресурсов в государственной казне режим стал отчуждать некоторых бывших союзников, перекрывая им доступ к власти, экономическим ресурсам и ренте. В то же время остальное общество практически не допускалось к приватизации «для своих» и распределению ресурсов и, следовательно, испытывало все тяжелые последствия частичных реформ. Большинство кыргызского народа считало, что основные государственные активы и крупные совместные предприятия находятся в руках семьи Акаева и ее клана. В результате недовольство широких кругов общества и кланов, исключенных из круга приближенных к президенту, в основном и стало причиной политического переворота, который привел к смещению президента Акаева в марте 2005 г.[46]

Те, кто «выиграл» на начальном этапе реформ переходного периода, получают монопольный контроль над промышленностью и экономикой и, скорее всего, будут прямо или косвенно блокировать региональное экономическое сотрудничество

В Казахстане после провозглашения независимости новое правительство быстро осуществило рыночные реформы, включая либерализацию цен, банковскую и денежную реформу, создание благоприятной обстановки для прямых иностранных инвестиций, либерализацию торговли и приватизацию малых и средних предприятий. Приватизация крупных активов оставалась ограниченной, а приватизация «среди своих» привела к появлению влиятельных групп.[47] Однако правительство Казахстана провело ограниченную реформу предприятий и корпоративного управления и продолжает вмешиваться в экономику.[48] И все же по сравнению с остальным регионом экономика Казахстана считается свободнее, а реальный ВВП с 2001 г. рос на 9 – 10% ежегодно, частично (но не только) благодаря нефти.[49] Президент Назарбаев также провел ограниченные демократические реформы, хотя уже к 1994 г. режим начал запрещать оппозиционные партии и средства массовой информации, отменил президентские выборы. Политические группировки, близкие к режиму, противились дальнейшей либерализации и реформам, которые могли грозить их политическим и экономическим привилегиям. После парламентских выборов 2004 г. наблюдатели от ОБСЕ, ЕС и США охарактеризовали результаты голосования как далеко не отвечающие международным стандартам справедливых

Политические группировки, близкие к режиму, противились дальнейшей либерализации и реформам, которые могли грозить их политическим и экономическим привилегиям

Все правительства говорят о необходимости борьбы с коррупцией для стимулирования частного бизнеса, привлечения инвестиций, развития торговли и региональной интеграции, но их деятельность в этой сфере недостаточна

и открытых выборов. С тех пор на общественные организации, а также на основные группы оппозиции, поддерживаемые деловыми кругами, не входящими в основные влиятельные группы, были наложены новые ограничения.

В Таджикистане реформы переходного периода были вначале остановлены крахом режима, гражданской войной и ситуацией на грани распада государства. После подписания мирного соглашения в июне 1997 г. правительство Таджикистана начало внедрять программу экономических и политических реформ, например, была проведена валютная либерализация, принято законодательство по ПИИ. Однако процесс приватизации был извращен сделками «для своих», в число которых часто входили бывшие полевые командиры, согласившиеся подписать мирное соглашение в обмен на долю «государственного пирога». Криминальные элементы, некоторые из которых связаны с бывшими полевыми командирами и влиятельными кланами, представляют серьезную угрозу для общества.[50] Парламентские и президентские выборы не считаются большинством наблюдателей свободными и справедливыми, несмотря на то что в них участвуют оппозиционные партии. Партия исламского возрождения должна была, как предполагалось, вместе с Объединенной таджикской оппозицией занять 30% процентов мест в парламенте, однако этим надеждам не суждено было оправдаться в полной мере. Все более крепнущая власть представителей очень узкого президентского клана, по некоторым данным, приводит к народному недовольству; изменам режиму; скрытым, но иногда ожесточенным схваткам за власть между бывшими полевыми командирами и представителями режима; а также создает условия для роста стихийной поддержки альтернативных групп политической оппозиции и религиозных экстремистских группировок, таких как Хизб-ут-Тахрир.[51]

И хотя лидеры трех государств выступают за укрепление регионального сотрудничества, на практике они едва приблизились к этой цели. Возможно, региональная интеграция и связанные с ней либерализация и конкуренция уничтожат сверхприбыли и монополию либо близких к режиму групп, либо тех, чье недовольство в результате потери привилегированного положения может представлять угрозу. Все правительства говорят о необходимости борьбы с коррупцией для стимулирования частного бизнеса, привлечения инвестиций, развития торговли и региональной интеграции, но их деятельность в этой сфере недостаточна. Именно более всего пораженные коррупцией структуры – полиция, таможня, пограничная служба и суды – нужны для установления и поддержки правопорядка, необходимого для экономического развития и регионального сотрудничества, а также для эффективного управления границами и превращения их в границы «с человеческим лицом».[52] Однако именно эти структуры прочно переплетены с группировками, имеющими значительное влияние на государство. Назначения на ключевые посты в основном происходят благодаря личным связям с властью предержащей.[53] А назначенные руководители используют свои организации для создания собственной системы протекционизма и погони за рентой.

Даже ограниченные политические и экономические реформы дают некоторые положительные результаты

И все же пример трех стран показывает, что даже ограниченные политические и экономические реформы дают некоторые положительные результаты. Приватизированные в начале 1990-х гг. малые и средние предприятия работают более свободно и создали бизнес-ассоциации и коалиции, которые стремятся к развитию межрегиональной торговли, транзита и сотрудничества. Местный казахский бизнес выиграл от либерализации в области торговли и прямых иностранных инвестиций и формирует лобби, хотя и слабое, для поддержки дальнейших экономических и политических реформ. Более того, быстрый подъем казахской экономики побуждает местный бизнес к поиску новых инвестиционных и торговых возможностей в более открытых соседних странах – Кыргызстане и Таджикистане,[54] промышленность и сельское хозяйство которых должны, несомненно, выиграть от притока иностранных инвестиций.

Два других государства – Туркменистан и Узбекистан – почти не проводили никаких экономических и политических реформ во время переходного периода, однако также столкнулись с появлением влиятельных политических и экономических групп, что противоречит теории политических и экономических реформ, рассмотренных выше. Уклонение от реформ *не* исключает возможности появления влиятельных групп, защищающих свои интересы. Хотя основные активы остались в руках государства, группы влияния все равно появились и сыграли значительную роль в торможении реформ. Наличие монополий (государственных, полугосударственных или частных), сверхприбыли, сопротивление элиты экономическим реформам, в т. ч. реформам в области регионального сотрудничества и интеграции, вытекающее из этого тяжелое положение общества – всё это характерно для Узбекистана и Туркменистана.

Влияние различных групп на принятие решений в Узбекистане представляется очень значительным. Неформальные структуры, пришедшие к власти в конце 1980-х гг. и в начале 1990-х гг., быстро закрепились в качестве политической

силы, заинтересованной в сохранении существующего положения в политической и экономической сфере. К 1995 г., когда правительство рассматривало возможность проведения реформ при поддержке Международного валютного фонда (МВФ), эти группы блокировали запланированные меры. Таким же образом они противодействовали политической реформе, поскольку сознавали, что при более прозрачной политической и экономической ситуации могут потерять свое влияние в государственных структурах. Влиятельные группы блокировали также реформу сельского хозяйства, поскольку она сократила бы монополию в производстве хлопка. Когда в середине 1990-х гг. мировые цены на хлопок упали и эти группы стали искать новые источники прибыли, они оказали влияние на правительство, чтобы добиться отмены конвертируемости валюты (конвертируемость могла бы привести к снижению ренты). Последовал валютный кризис, который стал наглядным примером главенства клановых интересов.[55] Более шести лет правительство откладывало введение конвертируемости валюты, несмотря на аргументы МВФ, Всемирного банка и двусторонних доноров. В 1999 г. президент Каримов объявил, что узбекская валюта станет конвертируемой к 1 января 2000 г.; однако исполнение решения остановилось из-за противодействия групп, обладавших монополией на торговлю алкоголем, сахаром, автомобилями и пр. Ограниченная конвертируемость узбекской валюты позволяла им продавать твердую валюту, полученную при продаже газа, золота и хлопка на черном рынке по очень завышенным ценам.

Неконвертируемость валюты вместе с ограничениями на приватизацию помешали иностранным инвесторам появиться на рынке и конкурировать с местными монополиями.[56] В то время как кланы использовали неформальные связи для обмена своих прибылей в узбекской валюте на доллары, иностранные бизнесмены не могли сделать то же самое без специального соглашения с правительством и, таким образом, не могли вывозить прибыль. В результате прямые иностранные инвестиции в Узбекистане были очень ограниченными.[57] В 2003 г., когда узбекские банки все-таки номинально ввели свободную конвертируемость местной валюты, группы, которые могли пострадать в результате такого решения, протолкнули принятие торговых ограничений, обеспечивавших им монополию в других областях экономики и новые источники сверхприбыли.

В Туркменистане авторитарный президентский режим и постоянные чистки среди высших и низших чиновников правительства не дают различным группам обрести влияние на государственном уровне, хотя судебные процессы и разоблачения определенных элит и их богатства свидетельствуют о значительной коррупции в стране. Неформальные группы влияния в Туркменистане, вероятно, имеют меньше воздействия на государственную власть, чем в других странах Центральной Азии, просто потому, что туркменский режим столь централизован вокруг одного человека.

Политические и экономические группы влияния различаются по странам. Тем не менее во всех из них есть мощные силы, не приемлющие региональную экономическую интеграцию и сотрудничество, и крупные монополисты, которые, по крайней мере в краткосрочной перспективе, не выиграют от либерализации торговли или открытой, конкурентной и интегрированной экономики. В Туркменистане и Узбекистане несколько таких групп опасаются потерять сверхприбыли и влияние при осуществлении политических мер по развитию регионального сотрудничества и интеграции. В Казахстане и Кыргызстане и, вероятно, все в большей мере в Таджикистане более дальновидные элиты и экономические группы из крупного и менее концентрированного частного сектора начали обнаруживать преимущества, которые могут последовать в перспективе.

Во всех пяти центральноазиатских странах есть мощные силы, не приемлющие региональную экономическую интеграцию и сотрудничество, и крупные монополисты, которые, по крайней мере в краткосрочной перспективе, не выиграют от либерализации торговли или открытой, конкурентной и интегрированной экономики

Однако еще одна важная проблема беспокоит все три страны в той же мере, что и остальные. Местная и транснациональная мафия, коррупция среди пограничников, полиции, служб безопасности и бюрократии часто препятствует принятию или внедрению региональных инициатив в области сотрудничества. Торговля и транзит превращаются в очень дорогостоящее и опасное занятие, а высокие транзакционные издержки отпугивают местных и иностранных инвесторов. Эффективность управления и верховенство закона, которые мы будем рассматривать более подробно в следующем разделе, остаются на очень низком уровне. Таким образом, несмотря на готовность к региональному сотрудничеству и интеграции в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, на этом пути все еще немало препятствий. Препятствия представляются еще более труднопреодолимыми в Узбекистане. А в Туркменистане они кажутся непреодолимыми.

Местная и транснациональная мафия, коррупция среди пограничников, полиции, служб безопасности и бюрократии часто препятствует принятию или внедрению региональных инициатив в области сотрудничества

Роль эффективного управления и государственных структур

Проблема эффективного управления непосредственно связана с проблемой политических интересов и структур, препятствующих

Проблемы неэффективного управления, особенно политическая и экономическая коррупция, появляются на всех уровнях государственной бюрократии, президентского аппарата, в государственных, полугосударственных и частных предприятиях, близких к государству

региональному сотрудничеству. Под эффективным управлением подразумевают сильное и эффективное государство, которое подотчетно своему народу, в котором властвует закон и которое способно обеспечить стабильную политическую обстановку. По показателям эффективности управления, используемым во всем мире, центральноазиатские страны обычно находятся в самом низком квинтиле из всех стран (см. Таблицу 7.1).

Суперпрезидентские системы по своей природе характеризуются отсутствием механизмов подотчетности, поскольку руководство сосредотачивается на контроле или запрещении политической или демократической оппозиции. Однако они часто игнорируют или не могут контролировать проблемы внутри государственного аппарата и системы протекционизма, на которые они опираются. В немалой степени это объясняется тем, что такие системы не представляют последствий своих действий из-за отсутствия обратной связи через свободную прессу, парламент, гражданское общество и другие механизмы подотчетности, которыми располагают более открытые и прозрачные общества. Как результат, проблемы неэффективного управления, особенно политическая и экономическая коррупция, появляются на всех уровнях государственной бюрократии, президентского аппарата, в государственных, полугосударственных и частных предприятиях, близких к государству. Ниже мы поочередно рассмотрим политические и экономические аспекты этих проблем.

Подобные проблемы управления имеют несколько негативных последствий. Во-первых, они снижают эффективность и результативность государственной политики. Во-вторых, они подрывают сам процесс выработки рациональных государственных решений, допуская коррумпированное вмешательство со стороны групп влияния и крупных компаний, кланов или мафии. Например, некоторые защищенные внутренние монополисты могут подкупать госчиновников или другим образом влиять на них, чтобы те блокировали либерализацию торговли и другие экономические реформы, необходимые для регионального сотрудничества. Эта форма коррупции часто называется «захват государства» группами влияния. В-третьих, всепроникающая коррупция нарушает стабильную и предсказуемую экономическую обстановку, необходимую для ведения нормального бизнеса внутри страны и притока ПИИ. В-четвертых, коррумпированность полиции, служб безопасности, таможенных чиновников, пограничников и представителей налоговых ведомств снижает потоки транзита товаров и возможности предпринимателей заниматься выгодной и безопасной торговлей. И наконец, все упомянутые факторы усиливают недовольство и разочарование в обществе, выводят государство и режим за рамки закона и угрожают политической стабильности, что ослабляет экономическую эффективность, региональную интеграцию, человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности. В этом разделе мы вкратце рассмотрим возможное развитие такой модели в Центральной Азии.

Политические преобразования и управление

Выборы с участием независимых партий, независимость судебной власти и парламента, активное гражданское общество и свободная пресса – все это способы обратной связи, при помощи которой граждане страны сообщают своим лидерам важную информацию, поддерживают подотчетность правительства и выражают свои требования по эффективному управлению.[58] Правительства, обеспечивающие такие

Таблица 7.1

Показатели эффективности управления и стабильности в Центральной Азии, 2002 г.

Страна	Эффективность правительства (процентиль)	Верховенство закона (процентиль)	Чуткость и подотчетность (процентиль)	Политическая стабильность (процентиль)
Казахстан	21,6	18,6	17,7	62,2
Кыргызстан	20,6	22,2	19,7	16,2
Таджикистан	8,8	6,7	21,2	17,8
Туркменистан	3,6	10,8	2,5	37,8
Узбекистан	11,9	10,3	5,1	18,9

Примечание: Процентиль указывает на процент стран в мире, показатели которых ниже, чем у данной страны (допускается предел погрешности). Самый лучший показатель – 100-й процентиль, самый худший – нулевой.

Источник: Kaufmann et al. 2003, База данных по управлению Всемирного банка на сайте http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/mc_region.asp.

характеристики либерального политического управления, как правило, более эффективны, более представительны и, следовательно, более законны, а также, в итоге, более стабильны в политическом плане. В Таблице 7.2 при сравнении показателей Центральной Азии с показателями Венгрии и России на первый план выводится несколько параметров политической либерализации. Во всех рейтингах различных исследовательских центров и международных организаций прослеживается поразительное постоянство. По общему мнению, в Центральной Азии имела место лишь незначительная политическая либерализация, и по прошествии более десяти лет после провозглашения независимости в регионе отсутствуют ключевые элементы демократии и эффективного управления.

Самым основным и необходимым, но не единственно достаточным показателем демократического управления является проведение регулярных, свободных, справедливых и прозрачных выборов. Большинство центральноазиатских правительств приняло законы о многопартийной системе и выборах. Это значительный шаг на пути к созданию базы для демократического управления. Однако по всей Центральной Азии политические партии повсеместно создаются и контролируются самими правительствами. Во всех странах региона у партий нет возможности функционировать в качестве постоянного и открытого механизма для участия в принятии решений и представительства, для требования подотчетности от государственных служащих или для продвижения реформ в области управления.

В Узбекистане Министерство юстиции отказалось регистрировать независимые оппозиционные партии Эрк, Бирлик, Партию аграриев и предпринимателей и Партию свободных крестьян. Казахское, кыргызское и таджикское правительства разрешили нескольким оппозиционным партиям зарегистрироваться и участвовать в выборах, однако с определенными ограничениями. В Казахстане через несколько месяцев после выборов 2004 г. суд постановил запретить ведущую оппозиционную партию Демократический выбор Казахстана.[59] Таджикская полиция арестовала лидера Демократической партии за несколько месяцев до парламентских выборов 2004 г., а Партия исламского возрождения и коммунисты постоянно испытывают давление властей. В Кыргызстане партии более свободны, но многочисленным кандидатам от

В Центральной Азии имела место лишь незначительная политическая либерализация, и по прошествии более десяти лет после провозглашения независимости в регионе отсутствуют ключевые элементы демократии и эффективного управления

Таблица 7.2

Показатели политических преобразований и демократизации

Страна	Индекс политических преобразований, 2004 г.	Индекс конституционного либерализма, 2003 г.	Индекс открытости государства, 2003 г	Тип государства, 2004 г.	Индекс гражданских свобод, 2004 г.	Индекс политических прав, 2004 г.	Индекс свободы, 2004 г.
Казахстан	2,0	0,25	-6	Автократия	5	6	Не свободная
Кыргызстан	1,8	0,28	-3	Автократия	5	6	Не свободная
Таджикистан	1,6	0,20	-3	Автократия	5	6	Не свободная
Туркменистан	1,4	0,18	-9	Автократия	7	7	Не свободная
Узбекистан	1,4	0,20	-9	Автократия	6	7	Не свободная
Российская Федерация	3,8	0,28	7	Частичная демократия	5	6	Не свободная
Венгрия	5,0	0,70	10	Демократия	1	1	Свободная

Источник:
Колонка 1: Bertelsmann Transformation Index, Bertelsmann Foundation. Шкала от 0 до 5, от незначительных до значительных преобразований.
Колонка 2: Индекс конституционного либерализма (EBRD 2003b). Шкала от 0 до 1, от низкого до высокого качества конституционного управления.
Колонка 3: Индекс властности режима (Форма правления IV), шкала от –10 до 10, от наиболее авторитарного до наиболее демократичного.
Колонка 4: Оценка типа режима, основывается на результате Формы правления IV. Отрицательные показатели отражают автократические режимы.
Колонка 5: Индекс гражданских свобод, Freedom House. Шкала от 1 до 7, от наибольших до наименьших гражданских свобод (включая права прессы, право на объединения, собрания, протест, вероисповедание и так далее).
Колонка 6: Индекс политических свобод, Freedom House. Шкала от 1 до 7, от наибольших до наименьших политических прав (включая право создавать оппозицию, право на свободные и справедливые выборы, свободу от политического преследования и так далее).
Колонка 7: Freedom House Оценка свободы, основанная на объединенных результатах показателей политических прав и гражданских свобод.

За несколькими исключениями, выборы не были для населения адекватным способом выразить свое мнение или достаточно эффективным механизмом требовать подотчетности правительства

оппозиционных партий было отказано в регистрации на парламентских выборах в начале 2005 г. В то же время было широко известно, что самая мощная новая партия – Алга Кыргызстан – была партией дочери президента, и ее обвиняли в нарушении избирательного законодательства. Эти факторы сыграли значительную роль во вспышке самых крупных за всю новую историю Кыргызстана протестов в феврале и марте 2005 г.

При полном отсутствии или наличии только очень слабых независимых политических партий выборы по всей Центральной Азии с 1991 г. были в лучшем случае сомнительными и часто дискредитированными как несвободные. Из-за неудовлетворительной правовой базы для свободных выборов, а также из-за серьезных нарушений перед выборами ОБСЕ в некоторых случаях даже не посылала своих наблюдателей в страны Центральной Азии. Таким образом, за несколькими исключениями, выборы не были для населения адекватным способом выразить свое мнение или достаточно эффективным механизмом требовать подотчетности правительства. Предстоящие президентские выборы в 2005 и 2007 гг. в Казахстане, Таджикистане и Узбекистане станут серьезным испытанием для правительств, населения и стабильности в регионе. Политические потрясения в Кыргызстане в марте 2005 г., внезапный отъезд и отставка президента Акаева и последовавшие за этим президентские выборы в июле 2005 г. продемонстрировали потенциальную возможность изменений. Кыргызские президентские выборы были в целом признаны ОБСЕ как выборы, на которых страна достигла значительного прогресса на пути к демократическим стандартам и которые представляют собой точку отсчета для будущих выборов.[60]

Другие ключевые элементы политической подотчетности и демократического управления – свободные средства массовой информации и активное гражданское общество. В посткоммунистических странах Центральной Европы гражданское общество активизировалось в 1980-х гг. и играло ведущую роль в свержении коммунизма и переходе к демократическим режимам. А затем гражданские организации – включая средства массовой информации и различные неправительственные организации (бизнес-объединения, организации по защите окружающей среды, по защите прав человека и т. п.) – продолжили осуществлять контроль за правительственной и государственной бюрократией. Гражданское общество требовало проведения экономических и политических реформ, которые должны были улучшить жизнь широких слоев населения, настойчиво отстаивало сотрудничество с Западом и вступление в Европейский союз.

Хотя уровень политических и гражданских свобод в Центральной Азии с течением времени менялся, в целом сфера гражданской активности оставалась очень ограниченной

В отличие от стран Центральной Европы, суперпрезидентские системы в Центральной Азии, основываясь на советском опыте управления, свели к минимуму или уничтожили механизмы подотчетности и прозрачности, состоящие из независимой судебной системы, средств массовой информации, гражданского общества и независимых политических партий. Они опасались, что подобные механизмы выявят личные, семейные, клановые или иные интересы и не позволят соответствующим группам влиять на государственную политику и захватывать рычаги распределения государственных ресурсов. Именно это является основным препятствием на пути установления демократического управления.

Слабость гражданского общества в Центральной Азии можно частично объяснить жестким политическим контролем в 1980-х гг. и даже в период горбачевской перестройки. Кроме того, лидеры гражданского общества были ограничены как в доступе к западным демократическим институтам, так и в финансировании своих организаций. И все же в последние 15 лет в Центральной Азии развилось стихийное гражданское общество, особенно в Кыргызстане, где первоначальная демократизация при президенте Акаеве способствовала развитию гражданского общества и свободных средств массовой информации. В Таджикистане многочисленные гражданские организации окрепли после окончания гражданской войны, стараясь совместными усилиями предотвратить возобновление конфликта. В Казахстане общественные организации наиболее активны в области защиты окружающей среды, а в частном бизнесе играют ограниченную роль. В Узбекистане и Туркменистане гражданское общество находится под жестким контролем государства, и НПОи в основном работают в сферах, почти не касающихся политики.

Хотя уровень политических и гражданских свобод в Центральной Азии с течением времени менялся, в целом сфера гражданской активности оставалась очень ограниченной. Профессиональные союзы до 1991 г. находились под жестким партийным контролем, а в постсоветской Центральной Азии почти исчезли или являются инструментами государственного управления. После развала промышленности и из-за недостатка финансирования профсоюзы очень малочисленны и не обладают почти никакой властью. Правительства внимательно наблюдают за ассоциациями частных фермеров. В советские времена никаких ассоциаций частного бизнеса просто не существовало, а

сейчас правительства Центральной Азии не слишком поддерживают бизнес-организации и формирование среднего класса, ряды которого остаются малочисленными несмотря на утверждения правительства о высоком уровне приватизации. Даже торговые палаты, как правило, не имеют существенного влияния на правительство в области либерализации экономки. В общем, в современной политической ситуации бизнес-ассоциации не способны выступать в качестве лоббистских групп, отстаивающих региональное сотрудничество. И хотя правительства все больше признают и поддерживают гражданские организации, работающие в социальных сферах, таких как борьба с ВИЧ/СПИД или гендерное равенство, однако организации, требующие политической прозрачности, более эффективного управления и экономических реформ, совершенно не защищены от преследований и могут в любой момент оказаться под запретом. Более того, гражданские организации всех видов сталкиваются с большими трудностями в работе на региональном уровне – национальные правительства в основном препятствуют работе межгосударственных гражданских групп, пытающихся влиять на их политику.

При ограниченном политическом пространстве, в котором центральноазиатское гражданское общество, включая бизнес-сообщество, существовало в 1990-х гг., возможности организаций гражданского общества влиять на ситуацию в регионе еще более сократились за последние несколько лет. Недавно эта тенденция получила развитие в связи с реакцией центральноазиатских властей на революцию Роз в Грузии и Оранжевую революцию на Украине. Все последствия смещения правительства Кыргызстана в марте 2005 г. еще предстоит оценить, но, скорее всего, это событие усилит реакцию, вызванную у правительств стран Центральной Азии успешными требованиями «снизу» в Грузии и на Украине. В ответ центральноазиатские руководители перешли к жестким мерам, повысив давление государства на гражданское общество, особенно на средства массовой информации и политически ориентированные неправительственные организации. Деятельность гражданских организаций, финансируемых международным сообществом, также ограничивается в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.

И наконец, в большинстве стран Центральной Азии средства массовой информации, особенно телевидение и центральные газеты, находятся под жестким контролем. И хотя в нескольких областях региона распространяются небольшие частные газеты, они не имеют больших тиражей, а журналисты отягощены самоцензурой или сталкиваются с проблемами со стороны властей. В Казахстане и Кыргызстане близкие к режиму лица скупили несколько ведущих независимых издательств и газет. Средства массовой информации, пользующиеся зарубежной финансовой поддержкой, такие как Британская радиовещательная корпорация (BBC), радио Свободная Европа/Радио Свобода и Институт за военные и мирные репортажи, также часто не имеют возможности работать свободно. В период предвыборной кампании независимые средства массовой информации подвергаются особому давлению.[61]

Все гражданские организации сталкиваются с большими трудностями в своей деятельности на региональном уровне

Подводя итог, можно сказать, что центральноазиатские правительства в основном подчинили, поглотили или, как в некоторых случаях, уничтожили общественные силы, которые могли бы помочь им добиться успехов в области демократического управления. Обычно они действовали исходя из предположения, что эти группы являются антиправительственными. На самом деле они могли бы работать сообща, решая проблемы коррупции или окружающей среды, и обеспечивать более тесные региональные связи, способствующие лучшему пониманию общих региональных проблем, эффективному поиску решений и действенному внедрению программ региональной политики.

Экономические преобразования, коррупция и управление

Второй элемент эффективного управления – свобода деятельности в экономической сфере. В Таблице 7.3 приведены некоторые показатели экономической свободы и качества экономического регулирования. И здесь показатели Центральной Азии далеко отстают от международных стандартов в области экономической свободы, несмотря на недавнее улучшение макроэкономических показателей по всему региону. В соответствии с индексом глобальных экономических реформ Wall Street Journal/Heritage, все центральноазиатские страны попадают в нижний квартиль. Казахстан и Кыргызстан получили оценку «в основном несвободные», а другие – оценку «подавленные.» Узбекистан и Туркменистан находятся среди 10 стран мира с самой низкой степенью экономической свободы. Все центральноазиатские страны далеко отстают от Венгрии и других центральноевропейских стран, но находятся примерно на том же уровне, что и Россия. По качеству экономического регулирования страны Центральной Азии также располагаются на последних местах мирового рейтинга.

Таблица 7.3

Индексы экономических преобразований

Страна	Место в мире по показателям экономической свободы	Суммарный балл по показателям экономической свободы	Оценка экономической свободы	Качество регулирования (мировой процентиль)
Казахстан	130	3,66	В основном несвободная	24,2
Кыргызстан	97	3,29	В основном несвободная	37,6
Таджикистан	144	4,00	Подавленная	7,7
Туркменистан	151	4,36	Подавленная	1,0
Узбекистан	147	4,10	Подавленная	5,7
Россия	124	3,56	В основном несвободная	44,3
Венгрия	35	2,40	В основном свободная	84,0

Источники:
Колонки 1, 2 и 3: Wall Street Journal / HeritageFoundation Колонка 1 см.: http://cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm Колонка 2 см.: http://cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm;
Оба индекса оценивают страны по всему миру. Колонка 2 – это суммарный балл индивидуальных показателей экономической свободы (включая приватизацию, вмешательство государства, права собственности, налоговое бремя, налоговую нагрузку, иностранные инвестиции, банковский сектор и заработную плату). 1 – лучший показатель, 5 – худший.
Колонка 3, оценка стран по всему миру, см: http://cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm;
Колонка 4: Kaufmann et al. 2003 и База данных по управлению Всемирного банка на сайте: http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/mc_region.asp.; Процентиль указывает на процент стран в мире, которые имеют более низкие показатели, чем выбранная страна (допускается предел погрешности). Лучший результат – 100-й процентиль, худший – 0-й.
Обратите внимание, что данные в колонках 1 – 3 для России и Венгрии относятся к 2003 г., а данные по странам Центральной Азии – к 2004 г.

Низкие показатели в сфере политических и экономических преобразований в центральноазиатских странах отражают очень слабое соблюдение принципа законности в целом

Низкие показатели в сфере политических и экономических преобразований в центральноазиатских странах отражают не только ограниченные экономические и политические свободы, но и очень слабое соблюдение принципа законности в целом. Один из основных объясняющих факторов – коррупция или отсутствие важнейших институтов, необходимых для поддержания законности, таких как государственные службы, суд и полиция.[62] Когда общественность считает, что эти структуры пронизаны коррупцией, режим теряет еще большую легитимность. Выкрики демонстрантов в Кыргызстане в феврале и марте явно свидетельствовали о том, что недовольство коррупцией было одной из основных причин, заставивших людей выйти с протестом и потребовать отставки режима.[63] Можно сказать, что по всему региону народное недовольство неэффективным управлением, коррупцией и ограниченным участием оппозиции в государственных делах весьма высоко. В исследовании общественного мнения 6 000 респондентов, проведенного Всемирным банком в 2004 г. (см. Главу 2), самое большое недовольство высказывалось именно коррупцией. 67% респондентов заявили, что коррупция очень или довольно высока в их стране, а 61% то же самое думал о коррупции в судах. 63% заявили, что у них есть жалобы, с которыми они хотели бы обратиться к властям. И хотя больше всего недовольных было в Кыргызстане, их количество было значительным и в других странах.[64]

Коррупция глубоко укоренилась в политической и экономической системе Центральной Азии. В советский период существовала обширная система протекционизма и кумовства. Она не только сохранилась, но с тех пор даже выросла. Используя родственные, клановые и местные связи в качестве основы для кадровых назначений, правительственные чиновники создали сеть «своих людей». Эта система имеет серьезный недостаток, поскольку неформально дискриминирует квалифицированных кандидатов, а также создает непрофессиональную и плохо образованную правительственную администрацию. В результате страдают государственные структуры. Чиновники часто не осознают необходимости или не имеют стимула для разработки или внедрения мер по снятию ограничений в области регионального сотрудничества. Казахстан пока единственная страна

в регионе, которая ввела программу реформирования государственной службы.

Еще более серьезно коррупция влияет на деловой климат и торговлю. Отношение к политическим институтам как к частной собственности – для раздачи наград своим друзьям или для личного обогащения – распространено очень широко. Самые разные независимые исследования коррупции оценивают страны региона примерно одинаково (см. Табл. 7.4), располагая их в самом конце списка по уровню управления. И хотя показатели коррупции всегда несовершенны и, в общем, оценивают восприятие коррупции, а не действительные ее размеры, межстрановые исследования и рейтинги центральноазиатских стран на удивление негативны, особенно при сравнении с показателями стран Центральной Европы. Эти оценки, а также другие исследования общественного мнения в регионе свидетельствуют о существовании глубокого общественного недоверия к государству и его политическим и экономическим структурам. На всех уровнях государства служащие и члены правоохранительных органов используют свое положение, чтобы вымогать взятки или иную мзду. Такая практика делает бизнес дорогостоящим, сложным и нестабильным. В результате сильно страдают малый бизнес и малообеспеченные слои населения, которые особенно не защищены от вымогательств.[65]

И хотя мотивом представителей государства необязательно является препятствование региональному сотрудничеству, отсутствие принципа законности наряду с коррупцией в структурах, необходимых для эффективного развития торговли, экономического сотрудничества и интеграции, то есть в таможенных и налоговых управлениях, в министерствах внешнеэкономических связей или инвестиций, де-факто ограничивает возможности для сотрудничества, а также снижает международную заинтересованность в инвестициях. Соответственно, страдает экономика конкретных государств и региона в целом.

Результаты исследования, проведенного Азиатским банком развития в Кыргызстане, показали, что население воспринимает коррупцию как главное препятствие на пути реформ и экономического роста и считает, что коррупция больше всего распространена в органах правопорядка, включая полицию и суды, таможенные и налоговые управления.[66] Без добросовестных органов правопорядка инвестиции становятся очень рискованными, а торговля и транзит – дорогостоящими. Местные журналисты и представители деловых кругов в Кыргызстане

На всех уровнях государства служащие и члены правоохранительных органов используют свое положение, чтобы вымогать взятки; такая практика делает бизнес дорогостоящим, сложным и нестабильным

Таблица 7.4

Показатели восприятия коррупции в Центральной Азии

Страна	Балл переходных стран по уровню коррупции	Процент стран мира с более низким рейтингом коррупции	Восприятие коррупции, 2003 г.	Мировой рейтинг коррупции, 2003 г.	Ответ на вопрос исследования: Является ли коррупция очень или довольно серьезным явлением? (%)	Ответ на вопрос исследования: Является ли коррупция в судах очень или довольно серьезной? (%)	Ответ на вопрос исследования: Является ли коррупция очень или довольно высокой в паспортных столах и отделах регистрации? (%)
Казахстан	6,5	10,8	2,4	100	85	81	нет данных
Кыргызстан	6,0	23,7	2,1	118	81	77	70
Таджикистан	6,25	10,3	1,8	124	79	79	61
Туркменистан	6,5	4,6	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
Узбекистан	6,0	11,9	2,4	100	77	72	50
Российская Федерация	5,75	29,1	2,7	86	нет данных	нет данных	нет данных
Венгрия	2,75	74,4	4,8	40	нет данных	нет данных	нет данных

Источники:
Колонка 1: Freedom House. См. www.freedomhouse.org/research/nitransit/2005/addendum2005.pdf .
Колонка 2: Kaufmann, et al. 2003 и База данных по управлению Всемирного банка на сайте http://info.worldbank.org/governance/kkz20-02/mc_region.asp. Это совокупный показатель. Процентиль указывает процент стран по всему миру, имеющих показатель ниже, чем у выбранной страны (допускается предел погрешности). Показатели России и Венгрии указаны за 2004 г.
Колонка 3: Transparency International Index, 2003 г. Оценки от 0 до 10, от высокого до низкого уровня коррупции.
Колонка 4: Transparency International Index, 2003 г. Оценки от 1 до 133, от наименее до наиболее коррумпированной страны в мире.
Колонки 5, 6, 7: Опрос общественного мнения Всемирного банка; результаты: процент респондентов, ответивших «да» (исследование по случайной выборке 2004 г.). Исследование проведено Всемирным банком в четырех странах Центральной Азии (за исключением Туркменистана).

Коррупция в судебной системе и среди государственных прокуроров заставляет местных и зарубежных бизнесменов воздерживаться от инвестирования капитала в экономику частного сектора

и Таджикистане считают, что коррупция в рядах пограничников, таможенников и полицейских в их собственных странах, а также в Казахстане, России и Узбекистане – главный тормоз на пути более активной торговли несмотря на законы, направленные на ее развитие. Коррупция в судебной системе и среди государственных прокуроров заставляет местных и зарубежных бизнесменов воздерживаться от инвестирования капитала в экономику частного сектора.[67] Неэффективное управление и неблагоприятный инвестиционный климат, а самое главное – недостатки в управлении границами, также препятствуют возможности плодотворного регионального сотрудничества и интеграции.

Последствия неэффективного управления и деятельности групп влияния

В предыдущих главах были изучены некоторые социальные и экономические последствия появления групп влияния, замороженных реформ и неэффективного управления. Когда руководители производят назначения на ключевые посты по принципу личной преданности, страдает качество управления. Государственные учреждения заполняются чиновниками, которым не хватает образования и профессионализма и которые рассматривают свои посты как возможность получать ренту или присваивать государственные активы. Невозможность получить перспективную работу без нужных связей, особенно для молодых людей без высоких покровителей, приводит к «утечке мозгов» из образованных слоев общества, росту наркомании и алкоголизма, а также сочувствия экстремистским группировкам.

Дальнейшее сохранение такого положения в Центральной Азии означает не только потери из-за неиспользованных экономических возможностей и коррупции для общества в целом, но определенные среднесрочные и долгосрочные последствия для самих элит. Кроме несправедливого распределения благ, роста бедности, снижения эффективности систем социального обслуживания населения и общего уровня жизни (см. Главу 2), протекционистская система и коррупция в Центральной Азии являются еще и основной причиной низкого уровня гражданских и политических прав во время переходного периода.[68] Свидетельства из Центральной Азии и других стран мира, особенно из Африки и Юго-Восточной Азии, показывают, что коррумпированные политические системы, управление в которых строится на протекционизме и интересах отдельных групп, нестабильны в среднесрочной и долгосрочной перспективе.[69] Неудовлетворенные экономические ожидания, слабый потенциал государства и низкая эффективность базового социального обслуживания населения, а также политическое недовольство коррумпированными государственными чиновниками – все это вносит свой вклад в снижение легитимности режима в глазах народа. Эти факторы готовят почву для протестов, насилия и краха государства.[70] Более того, как показывают различные исследования, общественная оппозиция растущей коррупции, неравенству и неэффективности управления может привести в мусульманских странах к росту поддержки радикальной исламской политической оппозиции, которая рассматривается как единственная альтернатива нелегитимному, несправедливому и неэффективному управлению.[71] Реформа управления очень важна не только для демократизации и укрепления прав человека, но и для стабильности режима и государства.

Реформа управления очень важна не только для демократизации и укрепления прав человека, но и для стабильности режима и государства

Фактически экономические, институциональные и политические силы попадают в порочный круг, когда экономический кризис и коррумпированное управление приводят к общественным волнениям и сокращению местных и зарубежных инвестиций. Это в свою очередь углубляет экономический кризис, что тем более лишает правительство возможности обеспечивать общественные блага. Для того чтобы не проиграть на выборах, элиты отменяют их или подтасовывают результаты голосования. Это провоцирует еще большие общественные беспорядки и рост политической нестабильности, а в некоторых случаях поощряет к открытому сопротивлению и даже революции. От Алжира до Грузии и Ирана описанный выше порочный круг приводил к социальному протесту, беспорядкам и смене правящего режима. Нестабильность и беспорядки в одной стране обычно влияют на торговлю и инвестиционный климат в соседних странах, поскольку часто ведут к закрытию границ, экономическим потрясениям и потере уверенности инвесторов по всему региону.

В случае с Кыргызстаном этот процесс уже привел к серьезным последствиям. К концу 1990-х гг. кыргызское общество стало проявлять все большее недовольство режимом Акаева и его версией демократии. После серьезных нарушений во время выборов 2000 г. начались небольшие демонстрации и голодовки. В первой половине 2002 г. недовольство оппозиции переросло в демонстрации, начались аресты, и, в итоге, все это вылилось в насилие.[72] Переговоры между лидерами гражданского общества и президентом в 2003 г. привели к референдуму и некоторым изменениям, которые, как наде-

ялись демократические активисты, позволили повысить влияние законодательной власти. Однако появление новой мощной партии семьи президента и репрессии в отношении оппозиционных партий вызвали еще большее недовольство и протесты. По некоторым сведениям, подпольная исламская оппозиционная группа Хизб-ут-Тахрир начала пользоваться все большим доверием среди населения, а ее ряды стали увеличиваться за счет людей, недовольных коррумпированным режимом.[73] В марте 2005 г. широкое, хотя и разнородное оппозиционное движение отвергло результаты парламентских выборов, а по всей стране прокатилась волна протестов против коррупции в правительстве и продолжающихся экономических трудностей. Это привело к отдельным случаям насилия и – в конечном итоге – к свержению режима президента Акаева.[74]

В других странах Центральной Азии процесс не дошел до своего логического завершения и не обязательно дойдет. Этому могут помешать несколько потенциально сдерживающих факторов. Один из них – общее экономическое возрождение региона, что особенно заметно в Казахстане и Таджикистане, в меньшей степени – в Кыргызстане и Узбекистане. По результатам исследований Всемирного банка, приведенным в Главе 2, большинство респондентов довольно оптимистично оценивают современную экономическую ситуацию в Центральной Азии. Второй фактор, судя по другим исследованиям, заключается в том, что острота восприятия проблемы коррупции деловыми кругами снизилась в период с 1999 по 2002 гг. в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане.[75] Третий фактор состоит в том, что правительства Центральной Азии прекрасно понимают, с какой угрозой внутренней безопасности они столкнулись после ряда насильственных действий в разных частях региона, и в особенности после всплеска насилия в Узбекистане (г. Андижан) в мае 2005 г. (см. Главу 5, Вставку 5.4) и после революций в Грузии и на Украине. Соответственно, они предпринимают все меры, чтобы взять под контроль любые оставшиеся элементы открытой оппозиции. Во время встречи, прошедшей в рамках ШОС в Астане в июле 2005 г., руководители стран Центральной Азии вместе с Китаем и Россией дали обещание поддерживать друг друга в сфере региональной безопасности.

Эти и, возможно, другие факторы – например, память об ужасах гражданской войны 1990-х гг. среди таджикского населения – могут помочь Центральной Азии на некоторое время избежать целого ряда последствий, вызванных авторитарными правительствами и правительствами, поддерживающими чьи-то интересы, неэффективным управлением, бедностью, радикализацией оппозиции и, как результат, общей политической и экономической нестабильностью. Однако экономический подъем не длится вечно и не обязательно доходит до каждого человека.

В регионе, несомненно, существуют очаги народного недовольства, а политические репрессии в долгосрочной перспективе могут только усугубить проблемы управления и радикализировать оппозицию. Фактически, как мы рассмотрели это в Главах 3 и 5, политические меры, направленные на ограничение торговли и коммерческой деятельности, особенно в приграничных регионах, являются одними из ключевых факторов, разжигающих народное недовольство. Чтобы укрепить стабильность в регионе, правительства должны искать более продуманные и долгосрочные решения. Они могут двигаться по двум стратегическим направлениям: первое – не сдерживать развитие свободного политического процесса внутри страны, разрешить открытые дебаты всех политических сил и не препятствовать созданию плюралистического и подотчетного правительства; второе – развивать межгосударственное сотрудничество и интеграцию методами, предложенными в этом докладе.

Чтобы укрепить стабильность в регионе, правительства должны искать более продуманные и долгосрочные решения, одно из них – развивать межгосударственное сотрудничество и интеграцию

Выводы и рекомендации

Выводы

После обретения независимости республиками Центральной Азии на пути развития регионального сотрудничества и интеграции появилось несколько серьезных политических препятствий. Некоторые из них были преодолены, другие еще требуют усилий по преодолению. По крайней мере первоначально, политика национальных элит формировалась в основном под влиянием двух факторов – наследия советского прошлого и опыта распада советской империи. Новые лидеры и элиты занялись национальной политикой и созданием национальных государств, независимых от соседей и окруженных границами, защищающими население от этнического насилия или угрозы этнического сепаратизма. Новые лидеры стремились также изолировать свои страны от внешних угроз, вылазок террористов и исламской оппозиции.

Постепенно национальные элиты перестали опасаться распада государства, передела границ, этнического сепаратизма и межгосударственных конфликтов, что позволило руководителям стран сосредоточить свои усилия в большей степени на региональных, а не на сугубо национальных инициативах. Были сохранены и

Проблемы с управлением становятся хроническими и ведут к неспособности эффективно, гуманно и предсказуемо управлять границами и экономическими отношениями между странами

развиты некоторые торговые и транспортные связи. Региональные проблемы, связанные с водными и энергетическими ресурсами, стали решаться ненасильственными, хотя и экономически дорогостоящими способами. Интернет помог создать межгосударственные связи между народами региона. Растущее понимание общих интересов в сфере безопасности и роль ШОС в решении этих вопросов создали базу для большего доверия и сотрудничества в других областях. Теперь на основе общего признания необходимости совместных усилий в вопросах обеспечения безопасности появляется возможность развивать экономическое сотрудничество, являющееся важным элементом регионального развития, безопасности и стабильности.

Однако со стороны чрезмерно централизованных президентских структур, интересов влиятельных представителей бизнеса, близких к правительству, средних и низших эшелонов государственного управления и служб безопасности появились препятствия дальнейшим экономическим реформам, региональному сотрудничеству и интеграции. Эти препятствия тесно связаны с проблемами политического и экономического управления. Официальные государственные органы и широко распространенные неформальные структуры и политические группы срослись в единый конгломерат, который выигрывает от поддержания статус-кво, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В одной стране, Кыргызстане, это уже привело к окончательному формированию порочного круга, в котором влиятельные политические группы использовали свое привилегированное положение, избегая подотчетности и подавляя конкуренцию и оппозицию, до тех пор пока оппозиция не ответила радикальными действиями и не свергла режим.

Подобный цикл, если он ничем не сдерживается, ввергает страну и регион в политический и экономический хаос, подрывает основы регионального сотрудничества по ключевым экономическим вопросам. Проблемы с управлением, особенно с коррупцией, становятся хроническими и ведут к неспособности эффективно, гуманно и предсказуемо управлять границами и экономическими отношениями между странами. Они также ведут к снижению ресурсов страны, падению объемов прямых иностранных инвестиций, за исключением добывающих секторов экономики, увеличивают социальное неравенство, замораживают реформы и вызывают рост недовольства населения. Нестабильные социальные и экономические условия ведут к политической неустойчивости и краху, если лежащие в их основе проблемы не решаются. Падение власти в Кыргызстане и насилие в Узбекистане по-разному и в различной степени являются примером такого процесса.

Невозможно предвидеть, каким образом будет развиваться политическая ситуация в регионе, но события в Кыргызстане и Узбекистане весной 2005 г. – предупредительный сигнал для центральноазиатских правительств. То, как они его интерпретируют и как на него отреагируют, определит будущее региона и положение в сфере человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности для народов Центральной Азии. В основном возможны три сценария развития событий. При первом – руководители государств будут все больше ограничивать политические и экономические свободы; по второму – жесткий политический контроль будет сочетаться с экономическими свободами; а третий характеризуется, по крайней мере, постепенной либерализацией как в политической, так в и экономической сфере.

По первому сценарию, сопротивление руководителей государства открытой политической конкуренции и выборам, растущее подавление гражданского общества, вмешательство государства в экономические реформы, терпимость к коррупции и недостаточное сотрудничество с соседними странами и остальным миром, очень вероятно, могут привести к более широким народным выступлениям с непредсказуемыми результатами, возможно, чреватыми насилием. В свою очередь, дестабилизация региона, скорее всего, подорвет усилия по созданию более открытых границ и развитию регионального сотрудничества.

Второй сценарий, в принципе, вполне осуществимый, на практике не является долгосрочным вариантом, поскольку ни одна власть в Центральной Азии, скорее всего, не обладает структурным потенциалом или идеологической базой, чтобы успешно справляться с фундаментальными противоречиями и проблемами, которые неизбежны в системе, сочетающей политические репрессии с экономическими свободами.

Третий сценарий должен открыть двери к устойчивой политической и экономической стабильности. Расширение регионального сотрудничества могло бы значительно укрепить надежды на политический и экономический успех при таком развитии событий. Однако такой подход требует убежденного и смелого руководства, готового пойти на некоторый риск роста краткосрочного социального напряжения и стремящегося противостоять силам, которые сопротивляются любым проявлениям политической и экономической либерализа-

ции. Страны – соседи государств Центральной Азии и международное сообщество могли бы поддержать такой вариант развития региона.

В свете политических, экономических и институциональных реалий Центральной Азии мы можем ожидать только ограниченного регионального сотрудничества в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Самый вероятный сценарий развития в ближайшем будущем – двустороннее и трехстороннее сотрудничество между Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Оно наиболее вероятно в областях, где эти государства согласны друг с другом и имеют общие интересы, а именно: торговля, транспорт и транзит, водные и энергетические ресурсы, разрешение пограничных споров и предотвращение межэтнических конфликтов. Однако для успешного сотрудничества даже эти три страны должны будут принять меры против групп влияния в собственных странах, включая коррумпированных государственных чиновников, которые в прошлом блокировали исполнение договоров по региональному сотрудничеству.

Руководители Туркменистана и Узбекистана, вероятно, в меньшей степени выиграют от реализации регионального сотрудничества в краткосрочной перспективе, поскольку правящие политические круги и структуры, скорее всего, почувствуют угрозу со стороны открытой торговли и либерализации экономики. Однако, наблюдая за тем, какие преимущества получают от либерализации и сотрудничества соседние страны и стремясь снизить риски, связанные с бедностью и внутренней нестабильностью, эти страны и их лидеры в итоге также могут начать двигаться в этом направлении.

Рекомендации

Анализ политических и институциональных препятствий, проблем и возможностей в этой главе предполагает, что центральноазиатские правительства и международное сообщество сосредоточиваются на нескольких ключевых политических вопросах. Для достижения долгосрочной политической стабильности и интеграции в преуспевающую региональную экономику большинство действий необходимо предпринять правительствам отдельных стран, и особенно президентам, которые должны возглавить свои страны в создании экономических и политических предпосылок для достижения долгосрочной политической стабильности и интеграции в процветающую региональную экономику. Необходимые реформы сложны даже в идеальных условиях, они особенно сложны в текущей политической, институциональной и экономической обстановке Центральной Азии.

Правительствам стран Центральной Азии необходимо:

- Преобразовать «суперпрезидентскую» систему, характеризующуюся недостаточной подотчетностью и прозрачностью, в более открытую, подотчетную, плюралистическую, основанную на участии граждан форму правления, одновременно с проведением экономических, социальных и структурных реформ; для этого, вероятно, потребуется пройти через постепенный и длительный процесс политических перемен. Этот переход требует от правительств готовности к дальновидным решениям и противостоянию группам влияния, включая силы, поддерживающие режим, но считающие, что они проиграют в результате таких реформ.
- Реформировать государственную службу для улучшения работы государственных структур, решать проблемы коррупции и неэффективного управления, препятствующие действенному сотрудничеству.
- Реформировать полицию и пограничную службу, что поможет ликвидировать важнейшее препятствие на пути экономического сотрудничества в области инвестиций, торговли и транзита. Поскольку данные службы – «лицо» правительства, с которым сталкивается население, злоупотребления создают восприятие о нелегитимности правительства и нагнетают социальное недовольство и политическую нестабильность.
- Внедрить под руководством высших чиновников широкие антикоррупционные программы, которые должны быть направлены на самые проблемные области: сбор государственных доходов, в т. ч. налоговые и таможенные учреждения, судебные органы, суды, прокуратуру, полицию и пограничную службу.
- Участвовать в региональном сотрудничестве и региональных организациях с целью укрепления экономических реформ, оказания политической поддержки антикоррупционным программам и эффективному управлению, а также получения экономических и социальных преимуществ от интеграции, что в свою очередь обеспечит политический импульс для дальнейших реформ внутри страны.

Региональным организациям в Центральной Азии необходимо:

- Поддерживать национальные реформы и содействовать региональному сотрудничеству и интеграции посредством совместной оценки реформ в соответствии

Самый вероятный сценарий развития в ближайшем будущем – двустороннее и трехстороннее сотрудничество между странами

По мере того как разные страны будут наблюдать за тем, какие преимущества получают от либерализации и сотрудничества их соседи, они также могут начать двигаться в этом направлении

с согласованными стандартами и механизмами разрешения конфликтов, где это необходимо. Это долгосрочная цель, учитывая, что, вероятно, в ближайшем будущем правительства стран Центральной Азии не проявят достаточной готовности к такому процессу.

- Поддерживать региональные сети организаций гражданского общества, включая региональные торгово-промышленные палаты, ассоциации фермеров и профсоюзы, а также сети неправительственных организаций, занимающиеся ключевыми вопросами, такими как экология, гендерные проблемы, права человека, предотвращение катастроф и так далее. Такие региональные гражданские сообщества могли бы играть значительную роль в развитии мониторинга и обеспечении обратной связи в ключевых областях национальных реформ и регионального сотрудничества.

Международным партнерам необходимо:

- Поддерживать национальные реформы, направленные на повышение эффективности управления, усиление подотчетности и прозрачности правительства, искоренение коррупции, предоставляя аналитическую, техническую и финансовую помощь. Поддержка должна быть специально разработана в зависимости от восприимчивости правительства.
- Содействовать развитию регионального сотрудничества правительств и поддерживать региональные структуры в разработке общерегиональных программ на национальном и местном уровне, включая сотрудничество через целевые программы разрешения конфликтов, управления пограничными и таможенными службами и развития региональных сетей гражданских организаций. Прогресс в этих областях будет как прямо, так и косвенно содействовать человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности.

Глава 8

Региональное и международное сотрудничество с соседними странами и другими партнерами

«Главную внешнюю роль в региональном процессе интеграции в Центральной Азии могут сыграть Россия, Китай, а также основные организации по оказанию международной технической помощи, работающие под эгидой и в тесном сотрудничестве с ООН. В то же время Афганистан и Иран – наиболее удобные стратегические транспортные артерии, соединяющие эти страны с глобальной экономикой.»

Страновое исследование ПРООН по Узбекистану

Мирное сотрудничество и интеграция сулят существенные выгоды всем соседствующим с Центральной Азией странам и международным партнерам

Положение центральной Азии в широком международном контексте

Центральная Азия в прошлом не раз становилась центром геополитических событий, например, во времена «большой игры» в XIX веке. Сегодня регион вновь в центре международного внимания. Он соседствует с самыми неспокойными территориями мира (Афганистан и Ближний Восток), а также со странами с наиболее динамично развивающейся рыночной экономикой (Китай и Россия). Он обладает крупными энергетическими ресурсами глобального значения, является транзитным коридором для наркоторговли и может стать крупным транзитным узлом для трансконтинентальной евразийской торговли. Центральная Азия может также стать источником нестабильности и разногласий. Соседи и партнеры крайне заинтересованы в безопасной, стабильной и процветающей Центральной Азии. Ни один из них не может рассчитывать на какую-то выгоду от развала государств Центральной Азии, которые погрязнут во внутренних и трансграничных конфликтах или сохранят роль континентального коридора для наркоторговли. Мирное сотрудничество и интеграция сулят существенные выгоды всем (см. Вставку 8.1). Страны, соседствующие с государствами Центральной Азии, и другие основные партнеры в международном сообществе могут способствовать достижению целей человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности в регионе, а также оказать значительное влияние на ход и характер регионального сотрудничества.[1]

Самым важным экономическим партнером центральноазиатских республик является Россия. С ней существует значительно меньше языковых и культурных барьеров, чем с другими странами; она является огромным рынком, раем для ищущих работу, образцом в области высшего образования и источником инвестиций. Россия – активный партнер в двусторонних отношениях и участник большинства региональных организаций в Центральной Азии. Второй важнейший региональный экономический партнер – Китай. Активные поиски новых источников энергии для динамично развивающейся экономики привели к быстрому росту значительных инвестиций в топливно-энергетический комплекс Центральной Азии со стороны Китая. Кроме того, заинтересованность Китая в стабильном соседе подогревает его интерес к экономическому и политическому будущему Центральной Азии. И Китай, и Россия являются ключевыми партнерами в вопросах региональной безопасности, в основном в рамках ШОС, которая призвана решать проблемы региона, связанные с терроризмом, наркоторговлей и оружием.

Другими непосредственными соседями Центральной Азии являются Афганистан и Иран; и на некотором отдалении также Индия, Пакистан и Турция. Все они непосредственно заинтересованы в добрососедских отношениях. Среди других двусторонних партнеров, предоставляющих экономическую помощь региону, один из ключевых игроков – США, особенно если речь идет о безопасности, продвижении демократии и экономической помощи. Значительную помощь оказывают также Европейский союз и Япония наряду с Германией, Швейцари-

Вставка 8.1

Выгоды от региональной интеграции Центральной Азии для соседей и партнеры: взгляд со стороны Узбекистана

Ускорение интеграционных процессов в Центральной Азии важно для соседних стран и международных доноров:

- Интеграция обеспечит в долгосрочной перспективе внутреннюю устойчивость, восстановление сельскохозяйственного и промышленного производства в Афганистане.
- Китай получит возможность нарастить производственные мощности в западных и центральных провинциях и расширить внешнеторговые связи.
- Иран получит возможность быстрого индустриального развития и уменьшит зависимость экономики от экспорта нефти. Это усилит позитивную роль Ирана мв регионе.
- Россия сохранит высокотехнологичные отрасли экономики, восстановив экономические отношения со странами Центральной Азии.
- Сообщество международных доноров повысит эффективность проектов и программ в области политических и экономических реформ, направленных на человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности.

Источник: Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

ей и Великобританией. Их программы помощи подкреплены стратегическими партнерствами, направленными на восстановление и развитие региона.

Азиатский банк развития – крупнейший международный донор в регионе. В рамках программы ЦАРЭС он играет ведущую роль в стимулировании других международных доноров к принятию конкретных мер по региональному сотрудничеству. Так, например, АБР руководит деятельностью по планированию и созданию региональной транспортной сети. Всемирный банк, ЕБРР и ПРООН также имеют целевые программы по развитию регионального сотрудничества и продолжают осуществлять двусторонние программы помощи, призванные способствовать человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности. В последние годы МВФ также поддерживал инициативы регионального сотрудничества. Экономическая Комиссия ООН для Европы и Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана содействовали объединению стран Центральной Азии и их соседей в рамках Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА).

Разумеется, отношения между центральноазиатскими странами, их соседями и международным сообществом не одинаковы из-за различий в размере, географическом положении, стратегическом и экономическом значении, а также в потребностях развития, политической ориентации и заинтересованности в интеграции с соседями и мировой экономикой. Эти различия обусловили значительные несоответствия в уровне финансовой поддержки со стороны мирового сообщества, как показано в Таблице 8.1. Кыргызстан и Таджикистан, будучи беднейшими странами, а также проявив наибольшую готовность работать с донорами в области политических и институциональных реформ, получили львиную долю внешней финансовой помощи в процентном отношении к ВВП.[2]

В данной главе рассматриваются основные элементы взаимоотношений соседей и партнеров центральноазиатских государств в регионе и дается их оценка, особенно в связи с региональным сотрудничеством в целях обеспечения человеческой безопасности и человеческого развития. Отдельно рассматриваются отношения с ближними соседями, промышленно развитыми странами и международными организациями. Не следует проводить слишком резкую грань между разными типами партнеров, поскольку их интересы и их значение для Центральной Азии перекрещиваются. Однако их роли достаточно различны, что предполагает рассмотрение каждого по отдельности.

Отношения Центральной Азии с ближайшими соседями

Тот факт, что Центральная Азия не имеет выхода к морю, обусловливает необходимость для пяти стран региона поддерживать хорошие отношения с соседними странами в целях осуществления международной торговли (рынков и снабжения), транспорта и транзитных путей за пределы региона и в сторону крупных международных грузовых портов, а также для борьбы с внешней угрозой терроризма, незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми. Непосредственные соседи – Афганистан, Китай, Иран и Россия – стали важными партнерами центральноазиатских стран по многим из указанных направлений. За исключением Афганистана, их относительно большой размер и богатство открывают возможности для получения инвестиций, доступа к новым технологиям, расширения рынков для природных ресурсов, продукции сельского хозяйства, сырья и некоторых видов промышленных товаров центральноазиатских стран. Даже Афганистан предоставляет определенные деловые возможности центральноазиатским соседям в связи с пото-

Таблица 8.1

Внешняя помощь странам Центральной Азии

	Помощь (в % от ВНД)		Объем помощи на душу населения (текущие долл. США)		Официальная помощь в целях развития и другая помощь (млн. текущих долл. США)	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Казахстан	1,10	0,96	12,56	18,04	189,11	268,36
Кыргызстан	16,71	10,70	43,70	39,12	214,80	197,65
Таджикистан	13,35	9,85	20,14	22,85	124,70	144,08
Туркменистан	1,18	0,44	6,79	5,59	31,51	27,17
Узбекистан	1,37	1,98	7,54	7,60	185,91	194,36

Источник: World Bank 2005f.

Россия играет особую роль в Центральной Азии; отношения между республиками и Россией сложны и глубоки

ком иностранной и военной помощи на свою территорию. В то же время отношения Центральной Азии с соседями отражают сложность национальных интересов и рисков, которые могут привести к напряженности в двусторонних отношениях, а также в рамках региональных организаций и программ.

Россия

Россия играет особую роль в Центральной Азии благодаря более чем столетней истории бывшей колониальной державы и движущей силы модернизации и индустриализации региона. Отношения между республиками и Россией сложны и глубоки. Россия остается «экономическим локомотивом и экономическим полюсом притяжения»[3] для народов Центральной Азии, крупнейшим торговым партнером региона, поддержкой существующего полжения в интересах нынешних политических элит и источником технической и военной помощи. Русский язык широко используется в регионе в качестве общеупотребительного (см. Главу 6).

Российские инвестиции идут в основном в энергетический сектор, и ожидается, что они сыграют значительную роль в долгосрочной эксплуатации крупных нефтяных, газовых и гидроэнергетических ресурсов региона

Основные цели России в Центральной Азии в целом согласуются со стремлением правительств центральноазиатских стран к обеспечению экономического роста и политической стабильности. Хотя Россия в основном стремится развивать отношения с каждой из стран на двусторонней основе, она также является членом целого ряда региональных организаций. Среди них – ОЦАС, ЕЭС, ШОС и Организация договора о коллективной безопасности. ОЦАС, к которой Россия присоединилась в мае 2004 г. по инициативе Узбекистана, может оказаться самым важным инструментом для достижения российских экономических целей в регионе.[4] Некоторые наблюдатели считают, что недавнее вступление России в ОЦАС отражает новую «южную политику», знаменующую отказ от традиционной ориентации России на подходы в рамках СНГ, в пользу обеспечения ведущей роли в региональных подгруппах внутри Содружества.[5]

В дополнение к указанным инвестициям, одна из самых важных форм экономических связей между Россией и Центральной Азией – денежные переводы рабочих, переехавших в Россию на заработки

Хотя Россия не имеет крупных программ международной помощи,[6] ее государственные и частные компании осуществляют прямые стратегические инвестиции и имеют совместные предприятия в ключевых отраслях, которые способствуют экономическому росту региона, а заодно и приносят России экономические и политические выгоды, в частности, укрепление политического влияния в Центральной Азии. Российские инвестиции идут в основном в энергетический сектор, и ожидается, что они сыграют значительную роль в долгосрочной эксплуатации крупных нефтяных, газовых и гидроэнергетических ресурсов региона (см. Вставку 8.2). Но в последние годы российские фирмы делают вложения также и в другие отрасли. Например, российские фирмы инвестируют в обрабатывающую промышленность Кыргызстана, низкий уровень зарплаты в которой позволяет российским фирмам переносить производство товаров и затем экспортировать их назад в Россию.[7] В 2004 г. московская компания «Мобильные телесистемы» приобрела 74% акций узбекской компании сотовой связи «Уздунробита» за 121 млн. долл. США, с опцией покупки остальных акций за 38 млн. долл. США в течение трех лет.[8] Российские государственные и частные фирмы осуществляют активные инвестиции и в Таджикистане, в частности, путем заключения бартерных сделок, получая акции государственных предприятий Таджикистана в обмен на списание долгов Российской Федерации. Это происходит в таких масштабах, которые могут обеспечить российским инвесторам контроль над значительной частью таджикской экономики, в особенности такими важными отраслями, как гидроэнергетика и производство алюминия.[9]

В дополнение к указанным инвестициям, одна из самых важных форм экономических связей между Россией и Центральной Азией – денежные переводы кыргызских, таджикских и узбекских рабочих, переехавших в Россию на заработки (см. Главу 6).[19] Денежные переводы сыграли важную роль в борьбе с бедностью, но в то же время представляют определенный риск в случае изменения экономической и политической ситуации в России, что прервет поток денежных переводов.[20] Большинство рабочих – нелегальные иммигранты, не имеющие разрешения на работу. Они обычно выполняют самую низкооплачиваемую работу, могут в любой момент быть уволены и, если попадают в какую-либо неприятность, редко могут рассчитывать на хорошее обращение со стороны работодателей и местных властей. Признавая важность заработков этих рабочих для экономики их родных стран, правительство России стремится усовершенствовать правовую основу миграции.[21] Однако, как и в других странах, принимающих большое количество мигрантов из сравнительно бедных соседних стран, в России наблюдается растущая неприязнь к все увеличивающемуся количеству иммигрантов из Центральной Азии. Это вынуждает правительство принимать меры по ограничению их присутствия и контролю за ними. Ситуация непростая, потому что, если правительство введет жесткие ограничения на иммиграцию, потеря денежных переводов может серьезно подорвать экономическую стабильность в странах, откуда они приехали. Если же нелегальная им-

Вставка 8.2

Российские компании инвестируют в энергетический комплекс Центральной Азии

В апреле 2004 г. российская компания «Газпром» согласилась выделить 16 млн. долл. США на освоение газовых месторождений в Каракалпакстане в западной части Узбекистана.[10] Через два месяца узбекская «Узбекнефтегаз» и российская компания «Лукойл» подписали контракт стоимостью 1 млрд. долл. на разведку нефти. При благоприятном исходе инвестиции смогут обеспечить обнаружение и разработку до 500 млн. баррелей нефти в Узбекистане и 600 млн. в Туркменистане. В июне 2004 г. президент Узбекистана Каримов и президент России Путин подписали соглашение о разделе продукции на сумму 1 млрд. долл. и на срок 35 лет по освоению месторождений природного газа в южных областях Узбекистана – Канды, Хаузак и Шады с доказанными запасами в 280 млрд. куб. м. «Лукойлу» принадлежит 90% акций предприятия, а «Узбекнефтегазу» – 10%. Начало производства ожидается в 2007 г., а ежегодная добыча достигнет 9 млрд. куб. м. Газ будет поставляться в Россию по трубопроводам «Газпрома».[11]

«Газпром» также осуществляет инвестиции в Казахстане, создав недавно совместное предприятие с казахской компанией «КазМунайГаз» для разработки Имашевского газового месторождения, расположенного на каспийской границе между двумя странами. Соглашение явилось частью более широкого соглашения, подписанного в январе 2005 г., по которому Россия отказывается от суверенных прав на газовые месторождения в обмен на право владения 50% акций компании, которая будет его разрабатывать. После подписания соглашения президент Казахстана Назарбаев сказал: «Россия – долгосрочный стратегический партнер Казахстана, также как, мы надеемся, Казахстан для России.»[12]

Несмотря на то что гидроэнергетическая отрасль в Кыргызстане является убыточной, государственная электроэнергетическая компания России – РАО ЕЭС – согласилась инвестировать 350 млн. долл. в гидроэлектростанцию Камбарата-II и сформировать крупный инвестиционный пакет для Камбарата-I к 2007 г.[13] В 2003 г. Россия подписала крупное соглашение с Туркменистаном сроком на 25 лет по импорту и реэкспорту туркменского газа в Европейский союз через российскую систему трубопроводов по чрезвычайно выгодной для «Газпрома» закупочной цене.[14] В 2004 г. «Газпром» создал новую фирму – «РосУкрЭнерго», которая имеет эксклюзивные права на продажу туркменского газа на украинском рынке.[15]

РАО ЕЭС также планирует инвестировать 250 млн. долл. во вторую по величине гидроэлектростанцию Таджикистана – Сангтуда. Частью сделки является списание Таджикистану 50 млн. долл. долга.[16] В 2004 г. РАО ЕЭС организовало партнерство с таджикским и иранским министерствами энергетики по строительству и эксплуатации электростанции, с общей суммой инвестиций в 480 млн. долл. Эти инвестиции значительно увеличивают долю РАО ЕЭС в энергетическом комплексе СНГ. Иран в свою очередь получит дешевое электричество, что снизит дефицит энергии. Правда, еще не решен вопрос о линиях электропередач и организации транзита.[17] В октябре 2004 г. во время визита президента Путина в Душанбе было также достигнуто принципиальное соглашение об инвестировании российской алюминиевой компанией «РусАл» 1,6 млрд. долл. США в таджикскую алюминиевую компанию ТАДАЗ и незавершенное строительство гидроэлектростанции и дамбы в Рогуне.[18]

миграция будет бесконтрольно расти, то правительство рискует столкнуться с внутренними политическими последствиями для самой России. Российский парламент рассматривал варианты с введением системы удостоверений личности и регистрации и выдачи паспортов и виз с биометрическими данными, однако размер пошлин при этом окажется неподъемным для бедных рабочих из Кыргызстана или Таджикистана.[22]

У России в Центральной Азии есть и интересы безопасности. По соглашению о выводе российских войск из таджикской приграничной зоны Россия получает право бесплатного и бессрочного использования военной базы в стране и становится собственником бывшего советского центра космического наблюдения в Таджикистане.[23] На новой военной базе будут дислоцироваться 5 тыс. российских солдат 201-й моторизованной стрелковой дивизии с авиационной поддержкой. Формально она будет контролировать российский центр космического наблюдения.[24] С точки зрения Таджикистана, сохранение российского присутствия может обезопасить страну от потенциальной угрозы терроризма и внутренних беспорядков, наркоторговли и военных угроз со стороны соседних стран. В Кыргызстане Россия с декабря 2002 г. арендует военно-воздушную базу в Канте.[25] В масштабе региона Россия – активный участник диалога по безопасности в рамках ШОС.

У России в Центральной Азии есть и интересы безопасности. Россия – активный участник диалога по безопасности в рамках ШОС

Наряду со значительными экономическими выгодами, которые сулит республикам Центральной Азии сотрудничество с Россией, есть и определенные риски. Например, российская монополия на транспортировку газа и нефти по трубопроводам из Туркменистана и Узбекистана ограничивает возможности этих стран воспользоваться высокими мировыми ценами на нефть и газ из-за отсутствия прямого выхода на мировые рынки. Аналогичная озабоченность может возникнуть и в отношении растущего доминирования России в энергетическом секторе Таджикистана. Еще один возможный риск состоит в том, что Россия мало заботится о правах человека и развитии демократических по-

Для Китая важно иметь тесные отношения с республиками Центральной Азии, которые являются источниками энергии и мостами для расширения влияния на Ближнем Востоке и в Европе

литических структур и свободы СМИ, наоборот, поддерживает правительства в борьбе с оппозицией для сохранения политической стабильности.[26] Это может подорвать в долгосрочной перспективе развитие стабильных политических институтов и экономическое развитие в регионе.

Китай

В целом геополитическая стратегия Китая состоит в укреплении своего влияния в регионе и мире. Кроме того, динамично развивающейся экономике Китая необходимы электроэнергия и другие природные ресурсы для обеспечения стране более крупной роли в глобальной экономике. Для Китая важно иметь тесные отношения с республиками Центральной Азии, которые являются источниками энергии и мостами для расширения влияния на Ближнем Востоке и в Европе.[27] Китай также стремится обеспечить политическую стабильность в регионе и соседних странах, чтобы снизить риски внешней поддержки уйгурским сепаратистам в западной провинции Синьцзян.

Политика Китая в отношении Центральной Азии в высшей степени прагматична.[28] Эти связи преимущественно двусторонние, и основное внимание уделяется торговле и инвестициям в энергетический сектор. Китай также вовлечен в региональное сотрудничество, будучи активным участником и одним из лидеров в ШОС.[29] В рамках этой организации Китай может добиваться своих стратегических целей. В частности, военные инициативы организации, направленные против терроризма, создают основу для сотрудничества Китая с соседями в борьбе против терроризма в регионе, а также сепаратистского движения в пределах своих собственных границ.[30] Еще одно преимущество заключается в том, что это является противовесом чрезмерному росту влияния и военного присутствия США в регионе. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что саммит ШОС 2005 г. обратился к США с призывом установить график вывода военнослужащих из Центральной Азии. Эта организация также обеспечивает Китаю полезный механизм защиты границ и борьбы против незаконного оборота наркотиков и распространения ВИЧ/СПИДа.

С точки зрения Центральной Азии, китайские инвестиции приносят необходимый капитал и технические знания, а помощь в развитии со стороны Китая связана с торговыми кредитами и притоком инвестиций. На ташкентском саммите ШОС в 2004 г. Китай согласился предоставить торговый кредит странам-участницам для закупки китайских товаров в размере 900 млн. долл. Китай также согласился внести вклад в Фонд развития в размере 20 млн. долл. для поддержки различных проектов инфраструктуры регионального экономического значения.[31] Объявляя о китайской помощи, президент Китая Ху Дзинтао отметил, что цель Китая не просто в том, чтобы подавить уйгурских сепаратистов в Китае, но и учитывать связь между бедностью и терроризмом в Центральной Азии. «Необходимы усилия по решению проблемы региональной конфронтации и бедности, которые считаются источником терроризма. Терроризм не обязательно связан с конкретными этническими группами или религиями», – сказал он.[32]

Особенно прочные экономические связи с Китаем у Казахстана[33] (см. Вставку 8.3). В 2004 г. на территории Казахстана работали не менее 40 китайских компаний и 70 китайско-казахских совместных предприятий. В период с 1992 по 2002 гг. Китай инвестировал в Казахстан около 800 млн. долл., в основном в энергетику, но также в банковский сектор, пищевую промышленность, производство стройматериалов и сборку автомобилей. Начиная с 2002 г. инвестиции Китая резко возросли, и сейчас страна входит в пятерку крупнейших иностранных инвесторов в Казахстане.[34] Банк Китая, Промышленный и коммерческий банк Китая и Генеральная администрация гражданской авиации Китая имеют свои представительства в Казахстане, а Казахстан открыл визовый отдел и представительство гражданской авиации в Урумчи, столице провинции Синьцзян.[35]

В Узбекистане Китай участвует в разработке небольших нефтяных месторождений в Ферганской долине,[42] китайские инвесторы открыли промышленные предприятия по производству электроники и по переработке сельскохозяйственного сырья. Одна из компаний – Harbin Xiandai Group – построила в Ташкенте завод по производству измерительных приборов для сжиженного газа и воды.[43] В ходе саммита ШОС 2004 г. президент Ху и президент Каримов подписали 10 документов о сотрудничестве в таких областях, как борьба с незаконным оборотом наркотиков, технология и экономика, в том числе соглашение, позволяющее китайским фирмам участвовать в конкурсах на строительные проекты в Узбекистане и узбекским фирмам участвовать в развитии провинции Синьцзян. Китай согласился выделить несколько кредитов узбекскому правительству, а две государственные энергетические компании – «Узбекнефтегаз» и CNPC подписали меморандум о сотрудничестве с целью дальнейшего привлечения взаимных инвестиций в эти страны.[44] Также в 2004 г. Эксимбанк Китая подписал кредитные соглашения на 300 млн. долл. с Узбекистаном.[45] Китай, например, предоставил беспроцентную ссуду

Вставка 8.3

Экономическое сотрудничество Китая с Казахстаном

Громадные нефтегазовые запасы Казахстана представляют для Китая большой интерес и обусловливают крупные китайские инвестиции в нефтегазовый сектор Казахстана. Казахстан уже экспортирует нефть в Китай по железной дороге до Синьцзяна, хотя объемы пока невелики и составляют менее 1% импорта Китая. Однако инвестиции в строительство трубопровода в ближайшее время приведут к значительному увеличению объемов экспорта нефти.[36]

В 2004 г. началось строительство 1000-километрового трубопровода из Центрального Казахстана в Синьцзян,[37] первого участка 3000-километрового трубопровода, который соединит Синьцзян с Каспийским морем.[38] Второй участок соединит Кенкиякское месторождение дальше к западу и в конечном счете даст выход на Каспийское море. С 1997 г. китайцы уже инвестировали 1,3 млрд. долл. в модернизацию Кенкиякского месторождения, которое осуществляет совместное предприятие с казахской государственной нефтегазовой компанией, причем на объекте работает более 6 тыс. казахов. Миллиардные инвестиции в первую очередь трубопровода обеспечат транспортировку 10 млн. тонн нефти ежегодно. Нефть будет поступать от железнодорожного терминала в Атасу в центральном Карагандинском районе на станцию Дружба-Алашанькоу на казахско-китайской границе. Китай предоставит концессионную ссуду для финансирования начальной фазы строительства.

Казахстан участвует в этом проекте, по крайней мере, по двум причинам. Во-первых, новый трубопровод позволяет Казахстану диверсифицировать экспортные пути и уменьшить зависимость от экспорта через Россию. Во-вторых, строительство и эксплуатация трубопроводов создаст тысячи рабочих мест для казахских граждан.[39] Нурмухамет Абдибеков, заместитель губернатора Актюбинского района, где расположено месторождение, приветствовал инвестиции со стороны Китая, потому что они способствуют повышению жизненного уровня тысяч семей. «Проект расширяется. Создаются новые рабочие места. Мы считаем весьма позитивным тот факт, что у местных жителей появились новые возможности, что они могут получить новую хорошо оплачиваемую работу и содержать свои семьи.»[40]

В целом Казахстан считает себя мостом между Восточной Азией и Европой с точки зрения транспорта и коммуникаций. Разрабатывается план строительства новой железнодорожной линии из Китая через Казахстан в Европу. Дорога протяженностью 3 000 км, строительство которой обойдется в 3,5 – 4 млрд. долл., пройдет из Китая через Казахстан и Туркменистан в Турцию. Одно из преимуществ новой железнодорожной линии, по сравнению с российской Транссибирской магистралью, будет состоять в том, что это будет стандартная узкая международная колея, в то время как на российской магистрали колея широкая, требующая продолжительной процедуры перемены колес на границах.[41]

Узбекистану в размере 30 млн. долл. сроком на 20 лет для закупки ирригационного оборудования и грант в 6 млн. долл. для осуществления ирригационных проектов.[46] Экономические отношения между Китаем и Узбекистаном продолжают развиваться, о чем свидетельствует визит президента Каримова в Пекин в мае 2005 г. вскоре после гражданских беспорядков в Андижане (см. Вставку 8.4). Китай наряду с Россией решительно выступил в поддержку действий узбекских властей в ходе событий, в отличие от правительств западных стран и ОБСЕ, которые потребовали независимого расследования.

Будучи членом ВТО, Кыргызстан становится важным перевалочным пунктом для китайских экспортеров и импортеров в странах Центральной Азии, в особенности Казахстане, Таджикистане и Узбекистане. Он пытается трансформировать эту роль в статус торгового центра региона.[47] Китай планирует осуществить ряд инвестиций в республике, в том числе в разработке нефтяных месторождений и гидроэнергетическом секторе.[48] Намечаются также проекты по разработке железных руд, вольфрама и свинца[49] и финансированию в размере 1,5 млрд. долл. строительства автомагистрали из Синьцзяна в Центральную Азию через Кыргызстан.[50]

Экономическое сотрудничество Китая с Таджикистаном и Туркменистаном до сих пор остается ограниченным. Торговля между Китаем и Таджикистаном получила некоторое развитие после открытия в 2004 г. пункта пересечения границы в Карасу, что облегчает транспортные связи между провинциальными столицами Кашгаром и Хорогом. Таджикистан заявил, что приветствует участие Китая в региональном экономическом сотрудничестве.[51] В Туркменистане китайская компания Huawei Technologies начиная с 2004 г. поставляет телекоммуникационное оборудование и оказывает помощь в развитии телекоммуникаций в Туркменистане.[52] Но в целом Китай больше всего заинтересован в долгосрочной поставке энергоресурсов из Туркменистана, о чем еще раз заявил заместитель премьер-министра Китая во время визита в Туркменистан в июле 2005 г.[53]

Хотя сотрудничество Китая с Центральной Азией находится на начальной стадии, налицо стремление Китая к его расширению

Хотя сотрудничество Китая с Центральной Азией находится на начальной стадии, налицо стремление Китая к его расширению. Экономические связи со странами Центральной Азии, по-видимому, будут быстро расти, принося сторонам взаимные выгоды. В области политики и безопасности тесное сотрудничество также может быть взаимовыгодным, в особенности в

Вставка 8.4

Сообщение «China Daily» о визите узбекского президента в Пекин 25 мая 2005 г.

Вчера руководители Китая и Узбекистана подписали Соглашение о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, тем самым продемонстрировав еще большую решимость обеих сторон продолжать и укреплять традиционную дружбу. Президент Ху Дзинтао и его узбекский коллега Ислам Каримов встретились вчера в Пекине и присутствовали при подписании еще 14 соглашений, призванных обеспечить рост сотрудничества в торговле, таможенных операциях, высоких технологиях и энергетике. Одно из подписанных соглашений предусматривает создание совместного предприятия между Китайской национальной нефтяной корпорацией и ее узбекским партнером.

«Общий объем инвестиций составит 600 млн. долл., и проект рассматривается как важный шаг в энергетическом сотрудничестве между двумя странами» – эти слова Каримова были процитированы газетой «People's Daily» вчера. Ху сказал, что документ о дружбе, сотрудничестве и партнерстве создает прочную политическую и правовую основу для долгосрочного развития китайско-узбекских отношений, и призвал к расширению двустороннего сотрудничества в газовой отрасли, добыче полезных ископаемых, телекоммуникациях и транспорте. Он также пообещал поддержку Китая Узбекистану при вступлении во Всемирную торговую организацию и высказался за расширение торгового обмена и взаимных инвестиций между предприятиями в обеих странах.

Говоря о ситуации в регионе, Ху сказал, что Китай готов вместе с другими странами региона и в рамках Шанхайской организации сотрудничества бороться против трех угроз – терроризма, сепаратизма и экстремизма – с целью обеспечения мира и стабильности в регионе. Шанхайская организация сотрудничества, в которую входят также Россия, Казахстан, Таджикистан и Кыргызстан, – международная организация, основанная в июне 2001 г. Это четвертый визит Каримова в Китай с тех пор как он стал президентом. В пятницу накануне этого визита тысячи вооруженных людей спровоцировали беспорядки в городе Андижан, выпустив заключенных и приняв участие в столкновении с силами безопасности. Во вторник, за день до визита, представитель Министерства иностранных дел Китая Конг Куан заявил, что Китай твердо поддерживает принятые в Узбекистане меры по подавлению террористов, сепаратистов и экстремистов и сохранению стабильности в стране и регионе в целом.

Назвав Китай «надежным другом и дружеским соседом», Каримов сказал, что установление партнерства, дружбы и сотрудничества поднимает двусторонние отношения на новый, более высокий уровень. Каримов с оптимизмом оценивает двустороннее торговое сотрудничество, заявив, что предстоит еще много сделать для дальнейшего сотрудничества в различных областях и что ему хотелось бы видеть более широкий обмен в области культуры и образования. Президент сказал, что Узбекистан разделяет позицию Китая по вопросам поддержания регионального мира и безопасности.

Источник: China Daily 2005.

Вновь возник интерес Центральной Азии к Афганистану как потенциальному партнеру в торговле и коллективной безопасности

рамках ШОС. Как и в случае связей между Россией и Центральной Азией, одна из проблем, которую должны решить Китай и его центральноазиатские партнеры, состоит в том, чтобы политическое давление со стороны недовольных слоев населения вылилось в конструктивную оппозицию в результате открытого политического диалога, а не приводило к взрывам насилия, которое затем нужно было бы подавлять.

Афганистан

В новейшей истории Афганистан не был значительным экономическим или политическим партнером Центральной Азии, хотя в отсутствие официальных контактов в годы правления «Талибан» продолжались экономические связи в форме незаконной наркоторговли и неофициальной торговли сельскохозяйственной продукцией, коврами и шерстью из Афганистана и продукцией легкой промышленности, автомобилями и подержанными товарами из Центральной Азии. Правительства стран Центральной Азии сторонились Афганистана, считая его источником незаконных наркотиков и финансовой поддержки мусульманских экстремистов, включая Исламское движение Узбекистана.

С падением режима «Талибан» в 2002 г. и началом международной деятельности по восстановлению экономики и политической структуры Афганистана вновь возник интерес Центральной Азии к Афганистану как потенциальному партнеру в торговле и коллективной безопасности. Кроме того, осуществляется сотрудничество международных доноров в рамках программ инвестиций в сфере транспорта с целью восстановления прежних транзитных путей и создания новых на территории Афганистана. Это в значительной мере облегчило бы торговлю во всем регионе от Ирана до Пакистана и Центральной Азии, при условии полного обеспечения безопасности и мира в Афганистане. Были возведены мосты между Афганистаном и Таджикистаном, и с помощью США строятся новые мосты, в том числе через реку Пяндж, строительство которого было начато в 2005 г.[54] Азиатский банк развития финансировал предварительное технико-экономическое обоснование строительства трубопровода из

Туркменистана в Пакистан через Афганистан для поставок природного газа в Пакистан и Индию. Великобритания финансировала модернизацию пограничных пунктов между Афганистаном и Туркменистаном.[55]

Официальная торговля между Центральной Азией и Афганистаном быстро выросла сразу же после падения режима талибов; один из примеров – расширение торговли между Афганистаном и Узбекистаном. Начавшись практически с нуля в 2001 г., торговля между двумя странами достигла 36 млн. долл. за первые 7 месяцев 2002 г., почти исключительно за счет экспорта из Узбекистана. Основные предметы экспорта: удобрения, нефтепродукты, металл, стройматериалы, электрооборудование и генераторы. Узбекистан также реэкспортировал 300 тонн гуманитарных грузов в Афганистан через пограничный пункт Термез. Более того, возможность принять участие в восстановлении Афганистана немедленно привлекла бизнесменов из Узбекистана, многие из которых являются руководителями государственных или совместных предприятий. С самого начала узбекские строительные и дорожные фирмы начали конкурировать или сотрудничать с европейскими, турецкими и американскими фирмами за получение крупных донорских контрактов. С 2002 г. объем торговли и контрактов по восстановлению резко возрос, причем новый источник принес большие выгоды узбекским подрядчикам.[56]

В будущем экономическое развитие Афганистана может открыть целый ряд экономических возможностей в регионе, которые невозможны без эффективного регионального сотрудничества. Можно продавать электроэнергию из Кыргызстана и Таджикистана в Афганистан, а оттуда передавать по высоковольтным линиям в страдающие от дефицита электроэнергии Индию и Пакистан. Сам Афганистан – потенциальный для Казахстана рынок сбыта нефтепродуктов, пшеницы, банковских и инженерных услуг. В период восстановления Афганистана и по его завершении создаются новые возможности для занятости. Кроме того, как только будет завершено создание соответствующей инфраструктуры, возникнет множество законных возможностей торговли товарами и услугами. Готовность Афганистана к региональному сотрудничеству позволяет надеяться, что некоторые из этих возможностей будут реализованы. Правительство Карзая в Афганистане особенно стремится к расширению экономических и политических связей с республиками Центральной Азии. Афганистан принял участие в качестве наблюдателя в последних трех встречах глав государств и правительств ШОС и заявил, что Афганистан заинтересован в полном членстве. Эта позиция нашла поддержку в Организации, особенно если результатом явится более тесное сотрудничество в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, источник которого находится в Афганистане.[57]

Стремясь облегчить экономическое сотрудничество между Афганистаном и соседними странами Центральной Азии, ПРООН вместе с Всемирным банком и Азиатским банком развития организовал в 2004 г. в Бишкеке Конференцию по региональному экономическому сотрудничеству. В ходе пленарных заседаний и в рабочих группах участники – представители государственного и частного секторов из пяти республик, а также Афганистана, Ирана и Пакистана – наметили план действий по расширению торговли, максимальному использованию географического расположения Афганистана как сухопутного моста между Центральной Азией и Ираном, с одной стороны, и Южной Азией – с другой, и облегчению доступа для фирм всех стран-участниц к деятельности по восстановлению Афганистана. После этого в рамках ПРООН был разработан план дальнейших мер в соответствии с пятью рекомендациями конференции (Вставка 8.5). На своем заседании в мае 2005 г. региональный консультативный совет СПЕКА пригласил Афганистан присоединиться к программе.

С точки зрения Центральной Азии, будущее Афганистана будет определяться двумя основными факторами: мирной ситуацией и борьбой с нелегальным производством наркотиков. В отсутствие мира страны Центральной Азии не смогут расширять торговлю с южными соседями и развивать транзитные маршруты к ближайшим портам. Если не добиться резкого сокращения производства наркотиков в Афганистане, незаконный оборот наркотиков и его пагубные последствия будут по-прежнему бичом Центральной Азии.

Экономическое развитие Афганистана может открыть целый ряд экономических возможностей в регионе, которые невозможны без эффективного регионального сотрудничества

Иран

Подход Ирана к сотрудничеству с Центральной Азией основан на прагматическом стремлении к взаимовыгодному экономическому сотрудничеству и поисках политических союзников в условиях сложных политических взаимоотношений Ирана с США и Европой.[58] Членство Ирана в ОЭС – одно из свидетельств такого подхода. Система регионального сотрудничества ОЭС, призванная прежде всего бороться с незаконным оборотом наркотиков и способствовать развитию региональной торговли, дополняет политику «добрососедства», проводимую Ираном и направленную на укрепление мира, процветание и взаимопомощь. Иран также про-

С точки зрения Центральной Азии, будущее Афганистана будет определяться двумя основными факторами: мирной ситуацией и борьбой с нелегальным производством наркотиков

Вставка 8.5

Сотрудничество Афганистана и Центральной Азии: план действий ПРООН

1. Проводить круглые столы о ведении бизнеса в Афганистане, начиная со встречи в Ташкенте в начале 2005 г., затем в Казахстане и других странах региона. Министр торговли Афганистана совместно с Торговой палатой Афганистана будут сообщать о проведении круглых столов.

2. Организовывать и расширять трансграничную торговлю и закупки через сотрудничество с администрациями провинций и областей, местными торговыми палатами, частным сектором и другими группами. Таджикистан будет первой страной, реализующей эту рекомендацию, к которой затем подключатся Иран, Пакистан, Туркменистан и Узбекистан.

3. Организовать ярмарку закупок в Кабуле с участием всех донорских организаций с целью информирования афганских бизнесменов и деловых людей из других стран региона о возможностях закупок для целей восстановления.

4. Провести анализ и сопоставление потребностей Афганистана по восстановлению и нужд по закупкам со списком потенциальных поставщиков товаров, услуг и технической помощи в Афганистане и соседних странах.

5. Создать интернет-сайт, на котором будут вывешиваться информация о возможности закупок и списки поставщиков по всему региону.

Источник: UNDP 2004a.

Тесное экономическое сотрудничество между Ираном и Центральной Азией может обеспечить важные потенциальные выгоды от взаимной торговли, транзита и инвестиций с обеих сторон

явил интерес к вступлению в ШОС, отчасти потому, что это даст возможность более тесного сотрудничества с Китаем и Россией в противовес более тесным стратегическим отношениям соседей Ирана с США.[59] Иран получил статус наблюдателя на июньском саммите ШОС.

Среди стран Центральной Азии Узбекистан рассматривает Иран как важнейший выход на мировые рынки, а Таджикистан, отчасти по причинам культурного характера (поскольку таджикский язык принадлежит к иранской группе языков), принимает участие в ряде совместных экономических проектов.[60] Значительные экономические связи с Ираном существуют и у Туркменистана, в особенности в энергетическом секторе.[61] Вставка 8.6 рассказывает о некоторых примерах сотрудничества Ирана со странами Центральной Азии, и это лишь небольшая часть двусторонних и многосторонних соглашений, которые инициирует Иран. В частности, в долгосрочной перспективе открытые границы и тесное экономическое сотрудничество могут обеспечить важные потенциальные выгоды от взаимной торговли, транзита и инвестиций с обеих сторон по мере развития партнерства.

Другие региональные игроки: Турция, Индия и Пакистан

Турция, Индия и Пакистан предпочитают действовать на двусторонней основе, но также поддерживают региональный подход

По вопросам экономической помощи Турция, Индия и Пакистан предпочитают действовать на двусторонней основе, но также поддерживают региональный подход. Как члены ОЭС, Турция и Пакистан приветствуют региональное сотрудничество со странами Центральной Азии и внутри региона. Так, например, они приветствовали результаты саммита ОЭС в Душанбе в 2004 г., на котором отмечалась важность трансазиатской железнодорожной магистрали, соединяющей Алматы и Стамбул, и необходимость укрепления работы Отдела координации наркоконтроля в Секретариате ОЭС.[70] Однако ни одна из стран не обладает достаточными ресурсами для обеспечения ОЭС финансовой и иной поддержкой, необходимой для достижения этих целей. Индия и Пакистан получили статус наблюдателей в ШОС в 2005 г. Основное внимание Турции направлено на вопросы, связанные с борьбой с религиозным экстремизмом и наркоторговлей, которые страна решает с помощью ОЭС, а также двусторонней военной поддержки.

Интерес Турции к странам Центральной Азии в основном сосредоточен в сфере энергетики. Турция подписала соглашение с Ираном и Туркменистаном о закупке туркменского газа по бартерному соглашению через газопровод Иран – Туркменистан – единственного туркменского газопровода, который не проходит по территории России. В целом Турция, учитывая ее растущий спрос на энергию и стремление стать транзитной страной для энергоресурсов, весьма заинтересована в получении доступа к энергоресурсам Центральной Азии и Кавказа, а страны Центральной Азии заинтересованы в диверсификации путей транспортировки энергии в обход России.[71]

Турецкие фирмы заключили множество контрактов и осуществили инвестиции в частном строительном секторе, особенно по строительству объектов розничной торговли и гостиничного бизнеса в Центральной Азии. Между Турцией и регионом также создана обширная сеть воздушного сообщения и телекоммуникаций. Кро-

Вставка 8.6

Экономическое сотрудничество Ирана со странами Центральной Азии

Во время визита в Таджикистан в 2004 г. президент Ирана пообещал выделить половину из 500 млн. долл. на строительство гидроэлектростанции на реке Баскш и дополнительно 700 млн. долл. инвестиций в течение последующих пяти лет. Он также высказал идею строительства автомагистрали между двумя странами через Герат в Афганистане в целях расширения торговли.[62] В конце 2004 г. Афганистан, Иран и Узбекистан объявили об открытии автомобильного, железнодорожного и воздушного сообщения между тремя странами. Эти страны будут совместно строить автодорогу с севера на юг из Узбекистана через Афганистан для транзита товаров из Средней Азии в страны Персидского залива и Оманского моря, причем Иран выделит на проект 2 млрд. долл.[63] Руководитель железнодорожного агентства Узбекистана встретился с заместителем главы государственной железнодорожной компании Ирана, чтобы обсудить вопрос об облегчении процедур пересечения границ и снижении транспортных издержек.[64]

Во время визита в Узбекистан первого вице-президента Ирана в начале 2005 г. были подписаны три транспортных соглашения, которые расширят и облегчат транспортировку промышленной и сельскохозяйственной продукции Узбекистана через Иран. Было также подписано трехстороннее соглашение между Афганистаном, Ираном и Узбекистаном о разрешении транзита товаров через Афганистан. Это позволит построить 2400-километровую межгосударственную дорогу из Термеза в Узбекистане до побережья Ирана в Персидском заливе. Наконец, количество пассажирских рейсов между Тегераном и Ташкентом было увеличено с 1 до 2 в неделю.[65] Иран также предложил Узбекистану кредит в 66 млн. долл. для поддержки иранских инвестиций в частный сектор Узбекистана. Эти средства будут использованы в проектах, в которых у Ирана будет, по крайней мере, 50% акций и которые могут быть завершены за 10 месяцев.[66]

С Казахстаном Иран заключил соглашение о бартерном обмене нефтепродуктами с целью создания новых рынков для каспийской нефти. Казахская государственная нефтегазовая компания «КазМунайГаз» объявила в 2004 г. о строительстве двух нефтяных терминалов в Иране общей мощностью 150 тыс. баррелей нефти в рамках этого соглашения. Конкретные сроки не были названы. Иран также осуществил крупные инвестиции в объекты на Каспийском море для обеспечения приема нефти из Казахстана, Туркменистана и Узбекистана.

В 1990-х гг. по инициативе Ирана были заключены соглашения о бартерных сделках по нефтепродуктам с Казахстаном и Туркменистаном, а позднее и с Узбекистаном. Пока что существующие трубопроводы позволяют проводить сделки объемом до 50 тыс. баррелей в сутки, но строящийся новый трубопровод, финансируемый Китаем, увеличит этот объем до 200 тыс. баррелей в сутки к середине или концу 2005 г. Значительная часть нефти, по этим соглашениям, будет поступать на азиатские рынки, где ее можно будет продавать по более высокой цене, чем в Европе, – возможно, на 3,50 долл. дороже за баррель. От этого проекта выигрывают обе стороны: Иран экономит расходы на транспортировку нефти в северные провинции, а центральноазиатские республики сокращают издержки по экспорту нефти.[67] Кроме того, Иран выполняет политическую задачу по расширению энергетического сотрудничества с регионом и прокачке большего объема нефти из Средней Азии через иранские трубопроводы в противовес трубопроводу Баку – Джейхан, которому отдают предпочтение Соединенные Штаты.[68]

В 2004 г. прошли переговоры кыргызского посла в Иране с заместителем министра иностранных дел Ирана по экономическим вопросам. Обсуждались приоритеты расширения двустороннего сотрудничества между Ираном и Кыргызстаном в рамках ОЭС. Одним из важных вопросов повестки дня было использование Кыргызстаном иранского гранта в 50 млн. евро и закладка строительства иранского банка в Бишкеке.[69]

ме того, из-за общности языка и культуры с Центральной Азией, Турция активно сотрудничает с регионом в сфере образования, предоставляя стипендии для учебы в турецких школах и университетах более 10 000 учащихся из центральноазиатских стран. Министерство просвещения Турции и турецкие предприниматели открыли немало школ и университетов по всей Центральной Азии, а Турецкое агентство по международному сотрудничеству предоставляет техническую помощь и обучение бизнесменам и дипломатам из Центральной Азии.

Главный интерес Индии в Центральной Азии также связан с энергетикой. Говоря об инвестициях Индии в энергетические компании региона, следует упомянуть покупку 15-процентной доли нефтяных месторождений Алибекмола в Казахстане и 10-процентной доли месторождения Курмангазы. Индия рассматривает возможность серьезных инвестиций в Узбекистане, а также в несколько гидроэнергетических проектов в Кыргызстане и Таджикистане. Опасаясь возможных угроз безопасности трубопроводов, если они будут проходить через территорию Афганистана и Пакистана, Индия высказалась за проработку неоднозначного проекта строительства «энергетической магистрали» длиною 1 400 км и стоимостью 2 млрд. долл., которая пройдет из России через Центральную Азию в индийскую часть Кашмира.[72] Индия укрепляет связи с центральноазиатскими странами в отраслях, где ее опыт и знания могут способствовать их развитию, включая нефть и газ и технологии. В 2005 г. в Дели была организована крупная региональная торговая ярмарка

Страны Центральной Азии получат широкие возможности более интенсивного сотрудничества с динамично развивающимися рынками Индии, Пакистана и Турции

энергетического оборудования под названием «Индия и Центральная Азия 2005.» Работая по двум направлениям – на уровне бизнеса и на правительственном уровне (см. Вставку 8.7), Индия сумела повысить свой дипломатический и экономический статус в регионе.

Интересы Пакистана в Центральной Азии во многом сходны с интересами Индии. В рамках ОЭС Пакистан призвал к совместному финансированию региональных энергетических проектов и транспортной инфраструктуры, а также к снижению тарифов и заключению ряда соглашений о сотрудничестве в области машиностроения, туризма, технологий, бизнеса и т. д. Большой интерес представляет перспектива создания региональной энергосистемы, которая могла бы удовлетворить потребности Пакистана в электроэнергии. У Пакистана создан современный потенциал во всех указанных областях, и он с большой готовностью предоставит свои порты на Индийском океане для центральноазиатских экспортных товаров. Пакистан предложил Таджикистану повысить статус консульства в Исламабаде до статуса посольства, призвал Пакистанский банк открыть отделение в Душанбе и дал отсрочку Кыргызстану по оплате кредита в 13 млн. долл. Пакистан в основном ориентируется на двусторонние отношения, однако полностью поддерживает региональное сотрудничество в приоритетных областях, очерченных ШОС.[76]

В целом сотрудничество этих стран со странами Центральной Азии дает определенные, хотя и ограниченные, выгоды обеим сторонам. В долгосрочной перспективе, особенно если будет снята проблема безопасности Афганистана, разрешится индо-пакистанский конфликт и будет снята напряженность в отношениях между Ираном, с одной стороны, и Европой и США – с другой, что облегчит транзит через Турцию, страны Центральной Азии по отдельности и все вместе получат широкие возможности более интенсивного сотрудничества с динамично развивающимися рынками Индии, Пакистана и Турции.

Партнерства стран центральной азии с крупными промышленно развитыми странами

Европейский союз (включая двусторонние программы с Германией и Великобританией), Япония, Южная Корея, Швейцария и США оказывают значительную помощь новым независимым государствам Центральной Азии. Большая часть ее предоставляется в форме официальной международной помощи. В данном разделе рассматриваются программы международной помощи и другие формы партнерства, направленные на обеспечение человеческой безопасности и человеческое развитие в масштабе региона. Невозможно дать исчерпывающее описание всех донорских программ. Поэтому мы выбрали несколько примеров по каждому крупному направлению: создание экономической конкурентоспособности, использование природных ресурсов, региональные угрозы, социальное развитие и эффективное управление, с упором на региональные аспекты и последствия. Эти примеры демонстрируют не только диапазон внешнего донорского участия в регионе, но и множественность и сложность донорских про-

Вставка 8.7

Сотрудничество Индии с центральноазиатскими странами

Визит казахского президента Назарбаева в Индию в 2002 г. явился важным шагом в продвижении двусторонних отношениях между двумя странами. Президент Назарбаев призвал индийские технологические и фармацевтические компании рассмотреть возможности инвестиций в Казахстане, а также призвал казахские фирмы импортировать индийский научно-технический опыт и технологии. Тот факт, что Индия готова инвестировать не только в энергетический, но и другие сектора, не остался незамеченным казахским президентом, хотя он также приветствовал участие Индии и ее инвестиции в разработку нефтегазовых ресурсов Каспийского моря.[73]

В 2003 г. тогдашний министр иностранных дел Индии Джасвант Сингх председательствовал на крупной конференции с участием Индии и стран Центральной Азии в Ташкенте, а тогдашний премьер-министр Индии Атал Бихари Ваджпаи имел встречу на высшем уровне с президентом Таджикистана Рахмоновым в Душанбе. Индия объявила о выделении 40 млн. долл. на строительство дороги между двумя странами и модернизацию аэродрома «Айни» под Душанбе.[74] Индия также выделила 84 млн. долл. для восстановления сообщения между Гератом в Афганистане и иранской границей. Узбекистан уже связал сообщением южную границу страны и Герат; когда строительство дороги Герат – Иран будет завершено, Узбекистан сможет поставлять товары по автомагистрали в Персидский залив.[75]

Индия провела совместные военные учения с Таджикистаном и Узбекистаном в соответствии с соглашением о борьбе с терроризмом. Кроме того, она закупила у Казахстана для индийских ВВС 6 воздушных заправочных самолетов «Ил» и пообещала финансовую поддержку будущему казахскому флоту в Каспийском море.

грамм. Эти сложности ставят перед участниками серьезные задачи по координации и сотрудничеству между донорами и странами-получателями, с тем чтобы обеспечить правильное распределение и эффективность помощи.

Кроме человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, у международных партнеров есть более широкие стратегические интересы и интересы безопасности, определяющие политику в регионе, также как и у непосредственных соседей Центральной Азии. Это особенно касается США после террористических актов 11 сентября 2001 г., с учетом участия США в международной военной коалиции против правительства «Талибан» в Афганистане и последующем восстановлении мира в стране. В результате США значительно увеличили свое присутствие в Центральной Азии, направив военные части на воздушные базы в Кыргызстане и Узбекистане и заключив соглашения с этими странами.

Непосредственно после 11 сентября военное присутствие США приветствовалось в Центральной Азии и в соседних странах, не в последнюю очередь потому, что оно позволило резко снизить уровень террористической угрозы, исходящей от Афганистана, однако со временем это вызвало некоторую напряженность.[77] В данной сфере требуется действовать осторожно, чтобы не нарушать общего подхода центральноазиатских стран, их соседей, США и коалиционных сил, осуществляющих помощь Афганистану, в поддержании региональной политической стабильности и безопасности и достижении прогресса в человеческом развитии и обеспечении человеческой безопасности.

Укрепление экономической конкурентоспособности

Все двусторонние партнеры из крупных промышленных стран предоставляют техническую помощь и гранты для улучшения делового климата и укрепления финансового сектора, а также поддержки роста частного сектора, основанного на рыночных принципах. Некоторые партнеры уделяют основное внимание разработке правовых и институциональных основ частного сектора, в то время как другие предоставляют различного рода финансовую помощь либо делают крупные инвестиции в транспорт и инфраструктуру, необходимые для расширения торговли. Даже США, обычно воздерживающиеся от финансирования транспортной инфраструктуры, осуществляют совместно с ЕС и Японией инвестиции в региональную инфраструктуру. Успешным примером является строительство моста через реку Пяндж между Афганистаном и Таджикистаном, что откроет выгодные возможности для таджикских коммерсантов по мере возобновления торговли между севером и югом. США финансируют строительство моста, Япония – строительство дорог от моста до национальных автодорог, а ЕС оплачивает строительство портов ввоза и таможенной инфраструктуры.[78]

Приоритеты германской программы помощи – способствовать экономической реформе и развитию рыночной экономики, уделяя особое внимание совершенствованию государственного управления. Например, в Кыргызстане Германия поддерживает рыночные экономические реформы, осуществление Национальной стратегии сокращения бедности, а также помогает в области профессионального обучения и финансовых программ для малых и средних предприятий. Аналогичная программа проводится в Таджикистане, хотя там приоритетное направление для Германии – сокращение бедности.[79] Например, Германия сотрудничает с Агентством по микрофинансированию Ага Хана в поддержке банка микрофинансирования, оказывающего финансовую помощь микро- и малым предприятиям.[80]

Швейцарская программа помощи адресована малому бизнесу в Кыргызстане и предусматривает обучение персонала, техническую помощь по внедрению современных бизнес-методов и предоставление небольших ссуд параллельно с обучением и технической помощью. Швейцария поддерживает малые предприятия в борьбе против коррупции и бюрократизма.[81] Она также помогает крестьянам Кыргызстана научиться выращивать хлопок для европейских рынков.[82] В Узбекистане швейцарцы работают с мелкими предпринимателями, стремясь улучшить деловой климат для малого бизнеса.[83] В Таджикистане Швейцария нацеливает свою будущую помощь на улучшение делового климата и создание новых финансовых инструментов для малых и средних предприятий. Швейцария будет продолжать поддерживать ЕБРР в осуществлении программы содействия торговле, оказывая помощь в формулировке и проведении национальной стратегии экспорта.[84]

Через Агентство США по международному развитию (USAID) Соединенные Штаты финансируют инициативы, направленные на развитие торговли и рост инвестиций. Сюда входит техническая помощь по подготовке к вступлению в ВТО, совершенствованию таможенных служб, улучшению нормативно-правового и кредитного климата для частного сектора и содействию в развитии микро-, малых и средних предприятий. USAID также спонсирует региональные

Кроме человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, у международных партнеров есть более широкие стратегические интересы и интересы безопасности, определяющие политику в регионе

Все двусторонние партнеры реализуют программы, направленные на поддержку роста частного сектора

С точки зрения многих двусторонних доноров вопросы безопасности и соблюдение законности имеют особое значение в Центральной Азии

конференции и симпозиумы, обеспечивает техническую поддержку различным бизнес-ассоциациям, некоторые из которых (например, Форум предпринимателей Казахстана) поддерживают реформы по улучшению делового климата. Совместно с Всемирным банком, USAID поддерживает инициативу создания региональной организации бизнес-ассоциаций.[85]

Через Министерство международного развития (DFID) Великобритания содействует кыргызским специалистам в предоставлении технической помощи Казахстану по вступлению в ВТО и способствует развитию региональной торговли и сотрудничества. Программы развития предприятий в Кыргызстане и Таджикистане ориентированы на экономический рост с учетом интересов бедных слоев и упором на научно обоснованные меры политики в наращивании основных средств, создании рабочих мест и укреплении ключевых структур.[86]

ЕС поддерживает проекты по улучшению работы таможенной службы и облегчению условий для законной трансграничной торговли. Техническая помощь направлена на увеличение доходов, содействие законной торговле и борьбу с коррупцией. Ряд проектов направлен на модернизацию местных таможенных служб, разработку таможенного законодательства, упрощение процедур и совершенствование технических аспектов таможенного дела. Финансируемые ЕС программы БОМКА/КАДАП направлены на повышение эффективности пограничной службы в регионе (см. Вставку 3.9 в Главе 3). ЕС также осуществил программу обучения менеджеров, предоставив менеджерам из Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана возможность годичной стажировки на предприятиях ЕС, финансировал оказание технической помощи Казахстану, Кыргызстану и Таджикистану в проведении институциональной, судебной и административной реформы, а также в развитии инфраструктуры.

Улучшение рационального использования природных ресурсов

Многие из инициатив Агентства по международному развитию США ориентированы на содействие рыночным реформам в области сельского хозяйства и энергетики. Агентство по международному развитию США оказывало поддержку в управлении водопользованием, модернизации ирригации и обучении управлению водными ресурсами. В Кыргызстане Агентство финансировало проект ассоциации водопользователей, который поможет осуществлению на местном уровне программ ремонта и эксплуатации и более эффективного использования водных ресурсов.[87]

DFID оказывает помощь Казахстану в прозрачном и конструктивном использовании доходов от добычи нефти и газа в рамках Инициативы по транспарентности в добывающей промышленности. DFID также оказывает техническую помощь в развитии водных систем в сельской местности, в области гигиены и санитарии в Казахстане и Кыргызстане, помогая последнему также в планировании землепользования.[88] Государственный Секретариат по экономическим вопросам Швейцарии (SECO) сотрудничает с Всемирным банком в финансировании водо-канализационных систем в Бухаре и Самарканде.[89]

ЕС поддерживает программу межгосударственной транспортировки нефти и газа в Европу. Это международная совместная инициатива по интеграции региональных систем трубопроводов и облегчению транспортировки нефти и газа как внутри региона СНГ, так и на экспортные рынки Европы. Программа также рассчитана на привлечение частных инвесторов, в том числе местных, хотя она и не является инвестиционной программой, а лишь направлена на ускорение и содействие процессу. Все пять стран Центральной Азии с самого начала подписали соглашение по программе в 1999 г.

Ряд японских проектов экономического развития в рамках новой Инициативы «Центральная Азия + Япония» направлен на развитие и модернизацию энергетической и других отраслей, связанных с природными ресурсами. Проекты включают геологоразведку, добычу и транспортировку природных ресурсов, разведку и добычу цветных металлов, а также модернизацию цветной металлургии.[90]

Предотвращение региональных угроз

С точки зрения многих двусторонних доноров из промышленно развитых стран, вопросы безопасности и соблюдение законности имеют особое значение в Центральной Азии, учитывая ее географическую близость к Афганистану и роль важнейшего транзитного коридора для героина и других опиатов из Афганистана на европейские рынки. Правительство США оказывает поддержку для повышения эффективности антитеррористической деятельности и техническую помощь правоохранительным органам в регионе в борьбе с отмыванием денег, незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми. В Кыргызстане США оказали поддержку созданию Агентства по контролю за наркотиками совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности.[91] В Таджикистане США усиливают помощь таджик-

скому правительству в борьбе с незаконным оборотом наркотиков из Афганистана. Вместе с Программой ООН по контролю за наркотиками США финансировали создание Таджикского агентства по наркоконтролю, которое призвано координировать всю деятельность в стране по препятствованию ввозу наркотиков и укреплению безопасности границ.

В других сферах Программа ЕС БОМКА/КАДАП в значительной части посвящена борьбе с наркоторговлей, в то время как антинаркотическая программа Великобритании в Центральной Азии тесно связана с подобной программой в Афганистане.[92]

Помощь в социальном развитии

Двусторонние доноры проявляют большой интерес к социальному развитию в Центральной Азии, но по понятным причинам сосредоточиваются на поддержке национальных программ. Однако существуют и региональные, и многонациональные проекты, отражающие существующие возможности региональных подходов.

Программа ЕС «Трансъевропейская программа мобильности в области университетского образования» (ТЕМПУС) призвана помочь странам Центральной Азии в реформе и укреплении высшего и профессионально-технического образования. Программа предусматривает партнерство между вузами ЕС и стран-партнеров. Обе стороны определяют приоритетные проекты, куда могут входить разработка и модернизация учебных планов; реформа вузов и их управление; укрепление связей с частным сектором для выявления потребности в дефицитных кадрах; и введение в учебные планы дисциплин по укреплению гражданственности и демократии.[93]

USAID поддерживает систему образования в Таджикистане, Кыргызстане и Узбекистане и стремится предоставить свою помощь в этой области Туркменистану. Программы Агенства направлены на повышение квалификации преподавателей, модернизацию программ повышения квалификации, повышение участия в делах школы родителей и общественности, продвижение административных реформ и модернизацию школьной инфраструктуры.

Аспект социального развития региональной программы DFID направлен на улучшение регионального сотрудничества в борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа.[94]

Усовершенствование управления

Часть оказываемой на двусторонней основе помощи идет на усовершенствование систем управления в Центральной Азии. Например, США отдают предпочтение технической помощи в «укреплении гражданского общества, обеспечении прав человека, совершенствовании политических процессов и государственных учреждений, в поощрении независимости СМИ и отстаивании интересов общества».[95] Около 22% бюджета Агентства по международному развитию США для стран Центральной Азии в 2004 г. было израсходовано на подобные программы по укреплению демократического управления.[96] Например, в Узбекистане проекты по демократии включают в себя обучение юристов, разработку учебных планов для юридических вузов, гранты правозащитникам, поддержку программы судебной реформы и центров юридической помощи, а также помощь центру правозащитных НПО, создаваемому в Ферганской долине. Агентство по международному развитию США также стремится содействовать большей прозрачности и борьбе с коррупцией посредством предоставления гранта Узбекскому агентству связи и информации на техническую помощь в осуществлении плана электронного правительства и экспериментального проекта в области налогообложения.

Поддержка регионального сотрудничества

Часть технической помощи и грантов, предлагаемых партнерами из крупных промышленно развитых стран на двусторонней основе, ориентирована специально на поддержку регионального сотрудничества в Центральной Азии.

Программа ЕС Тасис включает региональный компонент с мая 1993 г., когда была запущена инициатива транспортного коридора из Европы в Центральную Азию – ТРАКЕКА (см. Вставку 3.6 в Главе 3).[97] ТРАКЕКА на регулярной основе сотрудничает с ЕБРР, Всемирным банком и Азиатским банком развития. Деятельность ЕС на региональном уровне включает и другие вопросы, такие как энергетика, окружающая среда, незаконный оборот наркотиков и борьба против терроризма и организованной преступности. Некоторые части программы ЕС, в том числе техническая помощь в совершенствовании защиты прав интеллектуальной собственности и помощь во вступлении в ВТО, разрабатываются на региональном уровне, а осуществляются на национальном уровне. Предметом национальных пилотных программ являются непосредственно борьба с бедностью, а также гуманитарные инициативы и инициативы по Ферганской долине.[98] ЕС также ведет политический диалог с республиками Центральной Азии с целью стимулировать экономическое сотрудничество.[99]

Часть технической помощи, предлагаемой партнерами из крупных промышленно развитых стран на двусторонней основе, ориентирована специально на поддержку регионального сотрудничества в Центральной Азии

Все многосторонние доноры, работающие в Азии, имеют общие цели: способствовать экономическому и социальному развитию в рамках эффективной рыночной экономики, бороться с бедностью, создавать стабильное общество с эффективным управлением

Германская программа международной помощи содержит цели поддержки регионального сотрудничества уже начиная с Документа по стратегии 2001;[100] из 50 млн. евро, выделяемых Центральной Азии Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития ежегодно с 2001 г., около 15 – 18 млн. евро направлялось на региональные проекты.[101] Эти средства шли на финансирование различных мероприятий: техническую помощь в проведении судебной реформы во всех пяти республиках, техническую помощь в борьбе с опустыниванием через проведение пилотных проектов во всех пяти странах и основание координирующей организации в Алматы, а также на региональную программу продовольственной безопасности для Афганистана и Таджикистана в рамках гуманитарной помощи ЕС.[102]

Поскольку Великобритания направляет большую часть технической помощи и грантов на борьбу с бедностью в Кыргызстане и Таджикистане, она активно способствует региональному сотрудничеству только в рамках региональной программы ВИЧ/СПИД, в которой участвуют многие доноры (см. Вставку 6.4 в Главе 6). Швейцарская программа помощи направлена на установление диалога и налаживание контактов в проектах по водопользованию. Принятие Японией в 2004 г. новой региональной политики в рамках Инициативы «Центральная Азия + Япония» явится дополнением к другим донорским программам на двусторонней и многосторонней основе.

США активно способствуют региональному экономическому развитию и безопасности через Агентство по международному развитию США и другие инициативы. В 2004 г. США подписали с центральноазиатскими республиками Рамочное соглашение по торговле и инвестициям с целью расширения торговли и инвестиционных возможностей в отношениях с Соединенными Штатами. В соответствии с соглашением, был создан Торговый совет США – Центральная Азия, призванный стать форумом, который облегчит вступление Казахстана, Таджикистана и Узбекистана в ВТО.[103]

Вклад многосторонних доноров в человеческое развитие и обеспечение человеческой безопасности

Все многосторонние доноры, работающие в Азии, осуществляют активные программы помощи Центральной Азии. Всемирный банк, Азиатский банк развития, ЕБРР, МВФ и ПРООН являются основными донорскими организациями. С начала 1990-х гг. финансовые и технические ресурсы поступают в Центральную Азию также от менее масштабных и узконаправленных организаций (включая различные учреждения ООН и Исламский банк развития) и НПО (включая Фонд Евразия, Институт Открытого общества и Сеть развития Ага Хана). Все эти организации имеют общие цели: способствовать экономическому и социальному развитию в рамках эффективной рыночной экономики, бороться с бедностью, создавать стабильное общество с эффективным управлением, которое может стать конструктивным участником международного сообщества. Некоторые программы больше ориентируются на гуманитарные и социальные задачи и делают акцент на сокращении бедности и демократических реформах (включая программы ПРООН и ООН, например), другие же направлены прежде всего на обеспечение экономической стабильности, что является условием развития (например, программы международных финансовых организаций). Все эти организации также стремятся способствовать развитию регионального сотрудничества.

Повышение экономической конкурентоспособности

В области торговли Азиатский банк развития финансировал региональную Программу содействия торговле и таможенному сотрудничеству с целью модернизации таможенных систем. Это дополняет Проект модернизации таможенной службы в Кыргызстане и Таджикистане, который облегчает торговлю между странами. Японский специальный фонд, который часто сотрудничает с банком, также выделил в рамках проекта грант на техническую помощь для каждой из стран.[104] Банк готовит Региональный проект по развитию туризма, а также ряд исследований и предоставление технической помощи по развитию региональной торговли.[105]

Исламский банк развития поддержал Программу Азиатского банка развития по торговому сотрудничеству в Центральной Азии. Цель программы – оценить возможности торговли компаний в странах-участницах и расширить возможности торговли.[106] В сотрудничестве с Азиатским банком развития и другими партнерами, инициатива ПРООН «Шелковый путь» с пятью странами-участниками (Китай, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) направлена на улучшение политики и совершенствование правового поля в области торговли и транзита в районе Шелкового пути, а также повышение участия частного сектора в этих сферах. Про-

граммой также предусматривается развитие в регионе туризма.

В области регионального транспорта и транзита цель многих доноров – интегрировать регион в Азию и Европу путем снижения транспортных тарифов и упрощения торговых процедур. Это предполагает совершенствование таможенной службы, инвестиции в транспортную инфраструктуру и проведение торговой политики, совместимой с принципами ВТО. Крупнейшие доноры в сфере транспорта – Всемирный банк и Азиатский банк развития – работают в основном с двусторонними программами, но в рамках региональной политики. Один из примеров –проведение Всемирным банком анализа снижения барьеров и облегчения формальностей в сфере торговли и транспорта в странах Центральной Азии. Аналогичный анализ планируется Всемирным банком в Сибири – с целью выявления барьеров, которые мешают коммерсантам из Центральной Азии расширять экспорт в эту часть России, а также в Афганистане.

Азиатский банк развития, ведущий донор в области транспортной инфраструктуры, осуществляет ряд проектов развития автодорожной инфраструктуры с целью упрощения перемещения товаров и людей в регионе. Большинство проектов, как ожидается, будут выгодны всему региону, так как приведут к улучшению трансграничных транспортных коммуникаций внутри региона и за его пределами. По одному из проектов выделяется кредит и техническая помощь Таджикистану в восстановлении пограничного автомобильного коридора Душанбе – Кыргызстан. Это единственная дорога, соединяющая Раштскую долину и Душанбе, и она серьезно укрепит международный коридор в сторону Кыргызстана и Китая. Проект предусматривает также решение проблем по содержанию дорожного хозяйства путем увеличения финансирования эксплуатационных расходов для дорог государственного и местного значения. В финансировании проекта участвует фонд ОПЕК.[107] Еще один пример регионального дорожного проекта, финансируемого Азиатским банком развития, – региональный проект восстановления дороги Алматы – Бишкек, который не только облегчил дорожное сообщение между двумя городами, но служит примером того, как политические факторы могут способствовать сотрудничеству.[108]

Доноры используют региональные подходы и в поддержке систем микрофинансирования. Всемирный банк подготовил региональное исследование, содержащее рекомендации по достижению устойчивости сектора микрофинансирования. Сформирована консультативная группа ключевых доноров для выработки общих подходов и целей в отношении программ для региона. Международная финансовая корпорация, часть группы Всемирного банка, поддерживает разработку общей правовой базы микрофинансирования Центральной Азии, а ЕБРР принял участие в финансировании технической помощи этой программы.[109] В связи с этой инициативой, Консультативная группа помощи бедным создает в Алматы Центр микрофинансирования для Центральной Азии. При этом будет использован опыт более крупной региональной инициативы по микрофинансированию и Центральноазиатского союза по микрофинансированию, финансируемого Агентством по международному развитию США.[110]

В области регионального транспорта и транзита цель многих доноров – интегрировать регион в Азию и Европу путем снижения транспортных тарифов и упрощения торговых процедур

Совершенствование рационального использования природных ресурсов

Одна из важных долгосрочных задач для доноров – помощь в создании стабильной и устойчивой системы водопользования и распределения водных ресурсов в Центральной Азии. В 1998 г. для достижения этой цели СПЕКА образовала рабочую группу по энергетике и водопользованию, которая подготовила диагностическую стратегию по водопользованию и энергетике в регионе с приложением списка конкретных инвестиционных проектов, которые доноры должны учесть в планировании своей стратегии помощи.[111]

Всемирный банк давно уже поддерживает инициативы по двустороннему и трехстороннему сотрудничеству, страновые реформы и инвестиции в улучшение управления энергетическими и водными ресурсами и их использования. В 2004 г. банк подготовил аналитический доклад о возможных последствиях тех или иных торговых договоренностей в области водных и энергетических ресурсов. Кроме того, в рамках инициативы регионального сотрудничества Всемирный банк планирует оказать поддержку второй стадии Программы по бассейну Аральского моря. Банк финансировал ряд страновых проектов, связанных с водоснабжением, ирригацией и электричеством.

Азиатский банк развития обеспечил техническую помощь и проектное финансирование внедрения эффективной водохозяйственной политики, дополняющей стратегии устойчивого управления природными ресурсами. ЕБРР оказал поддержку проектов муниципального водопользования, в том числе предоставив кредит Ташкенту на модернизацию системы водораспределения и реформу системы оплаты и сбора квитанций.[112]

Еще одной задачей для доноров является оказание помощи в создании стабильной и устойчивой системы водопользования и распределения водных ресурсов в Центральной Азии

В энергетической отрасли международные финансовые организации содействовали реализа-

ции нескольких региональных и национальных проектов. Например, региональный Проект модернизации электропередачи под эгидой Азиатского банка развития направлен на улучшение передачи электроэнергии и торговли ею в регионе. Сходная цель была поставлена перед региональным проектом модернизации транспортировки газа, с тем чтобы устранить барьеры на пути создания региональной сети и способствовать развитию торговли газом. Банк также поддерживает подготовку технико-экономического обоснования для возможной прокладки газопровода из Туркменистана в Пакистан через Афганистан.

В области окружающей среды ЮНЕП с самого начала взяла на себя ведущую роль в рациональном использовании природных ресурсов в Центральной Азии. Начиная с 2000 г. ЮНЕП помогала правительствам разрабатывать региональные экологические планы действий, предусматривающие конкретные реформы, и программы защиты окружающей среды и рационального использования ресурсов.[113] Всемирный банк помогает в развитии сотрудничества по управлению трансграничными экосистемами в Западном Тянь-Шане между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном. Ключевые элементы проекта включают обмен информацией и разработку общего подхода к сохранению экосистем. Проект также финансируется грантами Глобального экономического фонда. Начиная с 2000 г. Азиатский банк развития финансировал региональные проекты технической помощи с целью разработки регионального экологического плана действий для Центральной Азии, а также плана борьбы с опустыниванием.[114]

Многосторонняя помощь в других областях

Многосторонние международные организации также поддерживают национальные программы развития и борьбы с бедностью в таких вопросах, как противостояние стихийным бедствиям и антропогенным угрозам, социальное развитие и эффективное управление. Большинство этих проектов затрагивает отдельные страны, лишь в ограниченной степени учитывая региональные проблемы. Однако доноры всё активнее объединяют национальные и региональные программы и подчеркивают взаимозависимость национальной политики, реформ и регионального сотрудничества. Это отражено, в частности, в стратегии ПРООН для Центральной Азии 2002-2005 гг.

В начале 2004 г. был одобрен проект борьбы с ВИЧ/СПИДом в Центральной Азии с участием нескольких доноров. В нем участвуют Всемирный банк, Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (UNAIDS), Фонд Сороса, DFID и Агентство по международному развитию США (см. Вставку 6.4 в Главе 6). ПРООН предоставляет дополнительную помощь в борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа отдельным странам, например, Кыргызстану.

Всемирный банк разрабатывает Проект по смягчению последствий стихийных бедствий, призванный усилить безопасность плотин и противостоять другим потенциальным опасностям, включая аварии в шахтах. SECO участвует в модернизации гидрометеорологических служб. ЕС и ПРООН являлись партнерами в инициативах по управлению границами, в том числе в борьбе с незаконным оборотом наркотиков через программы БОМКА/КАДА-П(см. Вставку 3.9 в Главе 3). Группа Всемирного банка инициировала помощь странам региона в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, в том числе путем разработки эффективных законов против этих видов преступлений – Банк и Управление ООН по наркотикам и преступности в экспериментальном порядке выступили как партнеры в Кыргызстане.[115] В рамках проекта развития приграничных общин ПРООН поддерживает деятельность Кыргызстана и Таджикистана в Ферганской долине по развитию потенциала вовлеченных сторон на местном и национальном уровне и предоставляет гранты экстренной помощи, направленные на снижение напряженности между общинами. Программа реализуется при поддержке ОБСЕ, Швейцарии и Дании.

Для оперативного отклика на быстро меняющуюся обстановку в Центральной Азии, где события в одной стране могут отозваться в других странах, как видно на примере влияния событий в Узбекистане в 2005 г. на Кыргызстан, ряд учреждений ООН (Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, ПРООН, Верховный комиссар ООН по делам беженцев, ЮНИСЕФ, ВОЗ и Международная продовольственная программа) принял решение о более систематическом сотрудничестве. Они объединили усилия для четкой оценки ситуации, обучения и практической поддержки, с тем чтобы увеличить потенциал центральноазиатских стран по предотвращению кризисов и готовности бороться с рисками. Сами учреждения считают, что это поможет распространению культуры диалога и совместной работы над общими проблемами и уроками, а также может явиться инструментом, способствующим рациональному использованию общих жизненно важных ресурсов.

Поддержка регионального сотрудничества – ЦАРЭС

Каждая из международных организаций приняла конкретную региональную стратегию в отношении Центральной Азии, одна из целей которой – поддержка регионального сотрудничества. Самый яркий пример такой поддержки – участие международных организаций в ЦАРЭС. Официально региональный форум был создан в 2002 г. по инициативе Азиатского банка развития.[116] Участие в форуме выходит за пределы пяти центральноазиатских стран, рассматриваемых в докладе: в него входят также Азербайджан, Монголия и Китай, при особой роли Западного Китая. Власти Туркменистана решили не присоединяться к организации; Россия также не является членом ЦАРЭС.[117]

Со дня основания ЦАРЭС Азиатский банк развития сумел установить прочные рабочие партнерские отношения с другими многосторонними организациями с целью превращения ЦАРЭС в институциональную основу для совместной работы стран Центральной Азии и многосторонних учреждений над ключевыми региональными вопросами. На ежегодных встречах на уровне министров и проводящихся два раза в год встречах высших должностных лиц ЦАРЭС сознательно ставила на повестку дня именно региональные вопросы, с упором на региональную торговлю, транспорт и содействие торговле, энергетику и водопользование. Создание рабочих групп и подготовка рабочих докладов для обсуждения позволила ЦАРЭС облегчить обмен результатами анализа, взглядами стран и международных организаций на перспективы и планы помощи. Международные учреждения в настоящее время проводят регулярные совместные встречи для координации программ помощи Центральной Азии, что дополняет деятельность по координации помощи на уровне отдельных стран.

Хотя создание форума в лице ЦАРЭС является крупным шагом вперед, организации не хватает четырех важных измерений, не говоря уже об ограниченном количестве участников. Одно из таких недостающих измерений – отсутствие эффективной связи между ЦАРЭС и другими крупными региональными организациями Центральной Азии на высшем уровне, в частности ОЦАС и ШОС. Второй недостаток в том, что в региональную координацию деятельности доноров под эгидой ЦАРЭС пока еще не включены двусторонние доноры. Третий – в том, что ЦАРЭС еще не нацелила свою деятельность на некоторые острые вопросы человеческого развития в регионе, включая угрозу стихийных бедствий. Наконец, ЦАРЭС могла бы подумать о решении некоторых важных вопросов, которые выходят за пределы непосредственного участия в организации, но развивают важные региональные связи. Среди них – что, вероятно, в наибольшей степени относится к вопросам регионального человеческого развития и безопасности – так называемая «зона озабоченности», беднейший и самый неспокойный субрегион Центральной Азии и непосредственно примыкающие к ней территории (см. Вставку 8.8).

Каждая из международных организаций приняла конкретную региональную стратегию в отношении Центральной Азии, одна из целей которой – поддержка регионального сотрудничества

Выводы и рекомендации

Выводы

Все международные партнеры, работающие в Центральной Азии, заинтересованы в политической стабильности, экономическом процветании и устойчивом человеческом развитии в регионе. Во-первых, региональная безопасность чрезвычайно важна для Китая и России как непосредственных соседей. Но она имеет важное значение и для американских, европейских и восточно- и южноазиатских партнеров в связи с их миссией в Афганистане, озабоченностью

Все международные партнеры, работающие в Центральной Азии, заинтересованы в политической стабильности, экономическом процветании и устойчивом человеческом развитии в регионе

Вставка 8.8

«Зона озабоченности» и Сеть развития Ага Хана

Сеть развития Ага Хана выделяет «зону озабоченности» внутри и вокруг Центральной Азии. Этот субрегион включает в себя Афганистан, некоторые части Ферганской долины в Узбекистане, Центральный и Восточный Таджикистан, южную часть Кыргызстана, Западный Китай и Северный Пакистан. На этих территориях проживает беднейшая, наиболее уязвимая и наиболее изолированная часть населения Центральной Азии и соседних территорий. Помимо чрезвычайной бедности, общины разделены этническими, религиозными и языковыми барьерами; они физически, экономически и политически оторваны от своих областных и национальных центров. Это сочетание бедности с изоляцией часто еще более повышает существующую политическую нестабильность. Сеть развития Ага Хана разработала стратегию по четырем направлениям, способствующую системной трансформации неблагополучного региона:

- Расширение инвестиций в регионе, сотрудничества и торговли в целях устойчивого экономического развития.
- Совершенствование социальной и физической инфраструктуры, что даст немедленное улучшение условий жизни людей.
- Установление и укрепление гражданского общества как средство создания государственности.
- Модернизация учреждений образования и здравоохранения с целью развития человеческих ресурсов в регионе.

Источник: Aga Khan Development Network 2005.

Основные соседи Центральной Азии и международное сообщество доноров проявляют все большую заинтересованность в поддержке регионального сотрудничества и интеграции, в том числе через основные региональные организации (ОЦАС, ШОС и ЦАРЭС)

относительно потенциальных глобальных рисков развала государства и их нацеленностью на борьбу с всемирной бедностью и международным терроризмом. Во-вторых, крупнейшие соседи и в целом международное сообщество заинтересованы в доступе к энергетическим ресурсам региона – нефти, газу и электричеству. Создание необходимой энергетической транспортной инфраструктуры, обеспечение безопасности и механизмы финансирования для производства и транспорта представляются важными задачами. Это же открывает возможности для установления двусторонних отношений и участия региональных и многосторонних структур.

В-третьих, улучшение региональной автодорожной, железнодорожной и воздушной инфраструктуры важно не только для региональной интеграции в Центральной Азии, но для превращения региона в транзитный коридор для движения товаров и людей между континентами через все более интегрированное евразийское континентальное пространство. В-четвертых, Центральная Азия является важнейшим транзитным коридором для наркотиков из Афганистана, перевозимых на основные рынки сбыта в Западной Европе, России и Китае. Контроль за этим транзитом – в интересах всех стран, хотя незаконный оборот наркотиков трудно остановить на транзитных путях в отсутствие эффективных контрольных мер в основных центрах производства и потребления наркотиков. В-пятых, Центральная Азия обладает крупными региональными общественными благами (или «убытками»), имеющими глобальное значение, включая природные ресурсы (вода, биоразнообразие и т. д.) и быстро распространяющиеся инфекционные заболевания, в особенности ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия. Поэтому важным приоритетом является сотрудничество соседей со странами Центральной Азии по всем этим направлениям.

Неудивительно, что основные соседи Центральной Азии и международное сообщество доноров проявляют все большую заинтересованность в поддержке регионального сотрудничества и интеграции, в том числе через основные региональные организации (ОЦАС, ШОС и ЦАРЭС) и через программы региональной помощи и инвестиций. Характер и уровень участия различных партнеров неодинаковы внутри Центральной Азии и в отдельных ее странах. Соседние государства озабочены больше всего обеспечением взаимного доступа к энергетическим ресурсам и рынкам и в противостоянии общим угрозам безопасности со стороны терроризма и наркотиков. Международные доноры больше всего внимания уделяют помощи по более широкому спектру вопросов, включающему реформы переходного периода, создание рыночных институтов и социальной и физической инфраструктуры. ЕС и США особенно заинтересованы в региональных инициативах по безопасности, включая борьбу против незаконного оборота наркотиков. Тот факт, что Китай недавно выделил 900 млн. долл. на цели экономического развития, показывает, что некоторые из соседей потенциально также могут стать донорами.

Продолжение масштабной финансовой помощи важно, в особенности для беднейших стран

Поскольку страны Центральной Азии не имеют выхода к морю, отношения с соседями и международным сообществом в целом играют определяющую роль для человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Важными предпосылками процветания и стабильности Центральной Азии на длительную перспективу являются доступ на рынки соседних стран и на мировой рынок; финансовая и техническая помощь в переходе к рыночной экономике и в осуществлении национальных и региональных программ развития; возможность работать с международными партнерами в определении новых путей регионального сотрудничества и интеграции.

Во-первых, один из вызовов – степень участия партнеров. После событий 11 сентября 2001 г., когда на регион обратили более пристальное внимание, увеличилась готовность помогать странам, которые могут хорошо осваивать финансовые средства. Трудно с определенностью сказать, принесет ли странам Центральной Азии пользу общее увеличение внешнего финансирования; многое зависит от того, как они смогут осваивать эти финансы. Безусловно, есть острая нужда в улучшении региональной транспортной, водной и энергетической инфраструктуры и неотложная задача по борьбе с многочисленными угрозами безопасности в этом регионе. Кроме того, сейчас уже ясно, что не все Цели развития тысячелетия будут достигнуты к 2015 г., в особенности в беднейших странах.[118]

Учитывая эти соображения, в нашем докладе мы приходим к выводу о том, что продолжение масштабной финансовой помощи важно, в особенности для беднейших стран. Финансирование должно поступать как из соседних государств, так и от международного сообщества. В частности, если и когда Узбекистан решится на проведение широких рыночных реформ, – многие из них необходимы для большей открытости для соседних стран и интеграции в региональную и мировую экономику, что способствовало бы более полному сотрудничеству и интеграции Центральной Азии в целом, – ему понадобится существенная помощь для смягчения экономических и социальных последствий реформ для некоторых слоев населения в краткосрочной перспективе.

Второй вызов связан с выбором между поддержкой региональных инициатив, способствующих региональному сотрудничеству и интеграции, и поддержкой национально ориентированных программ для отдельных стран. Учитывая нынешнее состояние статистики международной помощи, невозможно определить количественное распределение финансовой помощи между национальными и региональными программами, однако можно сказать, что в последние годы более значительная часть двусторонней и многосторонней финансовой поддержки направлялась через региональные донорские стратегии и программы. Возможно, сделано еще далеко не все, поскольку большинство донорских организаций все еще придерживается странового подхода, хотя в рассматриваемом регионе доноры в большей степени приняли региональный подход, чем в других регионах.[119]

Третий вызов связан с поддержкой донорами совершенствования качества управления. Как было показано выше, неэффективное управление препятствует не только разработке и проведению эффективной национальной политики, но и эффективному региональному сотрудничеству и интеграции. В то время как некоторые доноры, работающие на двусторонней основе, и многосторонние организации оказывают помощь в укреплении эффективного управления, в целом соседние страны не проявили большого интереса к этому вопросу. Очевидно, что международному сообществу необходимо направить гораздо больше дипломатических и финансовых ресурсов на ускорение совершенствования структур политического и экономического управления. Отсутствие, как и прежде, политической подотчетности, прозрачности и эффективных антикоррупционных мер подрывает долгосрочную стабильность и региональное сотрудничество и интеграцию. Тем не менее нужно отметить, что дело не только в отсутствии достаточного желания со стороны соседей и доноров, но и в их возможностях повлиять на руководство стран Центральной Азии. Общая характеристика государств региона – сильное стремление к укреплению и сохранению лишь недавно обретенного суверенитета и защите его от посягательств со стороны прежних или новых внешних политических сил. Лишь Кыргызстан и Таджикистан непосредственно полагаются на соседей и международное сообщество в вопросах безопасности и финансовой поддержки. Казахстан, Туркменистан и Узбекистан могут функционировать относительно независимо, тем самым ограничивая возможности внешних сил влиять на их внутреннюю политику и региональное сотрудничество.

Четвертый вызов связан с координацией региональных программ помощи. Можно привести много примеров эффективного сотрудничества отдельных доноров друг с другом в осуществлении конкретных проектов и программ. Многосторонние организации имеют возможность проводить регулярные консультации в рамках ЦАРЭС. Однако сотрудничество по-прежнему во многом осуществляется эпизодически. Отсутствует механизм, подобный встречам межстрановой Консультативной группы или деятельности национальных правительств по координации донорской активности в каждой стране. Такая координация может быть организована более систематически на отраслевом и тематическом уровне в рамках регионального сотрудничества с использованием существующих региональных организаций.

Важным элементом этого явилось бы формирование эффективной донорской базы данных, позволяющей проследить распределение ресурсов и выделение средств всех донорских организаций по основным направлениям и в соответствии с тем, являются ли программы региональными или страновыми.[120] ЦАРЭС может стать инструментом координации, поскольку этот форум уже продемонстрировал преимущества хорошо скоординированных инициатив крупнейших многосторонних доноров. Азиатский банк развития включил необходимость достижения «ощутимых результатов» в деятельность ЦАРЭС, с тем чтобы привлечь к участию страны Центральной Азии. Стратегия ЦАРЭС включает программные меры, полностью соответствующие собственным приоритетам развития стран Центральной Азии. Сюда входят расширение экспорта в соседние страны; поощрение торговли через инвестиции в инфраструктуру и улучшение работы таможенных и пограничных служб; внимание к эксплуатации энергетических ресурсов и решение региональных проблем, связанных с экологией, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми, борьба с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом.

В настоящее время рассматривается вопрос о расширении членства ЦАРЭС за счет принятия Афганистана и России. Это, безусловно, расширит региональный масштаб деятельности ЦАРЭС и повысит ее роль в решении главных задач регионального сотрудничества. В будущем можно было бы рассмотреть вопрос об участии Туркменистана,[121] расширении круга доноров с включением других важных двусторонних доноров, расширении круга вопросов, которыми занимается ЦАРЭС, включая все основные региональные взаимоотношения и проблемы, освещаемые в настоящем Докладе, тем самым давая возможность ЦАРЭС играть роль координатора

Международному сообществу необходимо направить гораздо больше дипломатических и финансовых ресурсов на ускорение совершенствования политического и экономического управления

Координация региональных программ помощи может быть организована более систематически на отраслевом и тематическом уровне в рамках регионального сотрудничества

Наконец, последний вызов – это обеспечение сильных и эффективных региональных организаций в Центральной Азии

донорских усилий в поддержку других региональных организаций (ОЦАС и ШОС).

Наконец, последний вызов – это обеспечение сильных и эффективных региональных организаций в Центральной Азии. Они должны быть способны разработать и оказывать поддержку региональной повестке дня сотрудничества и интеграции, которая действительно способствует человеческому развитию и обеспечению человеческой безопасности. ОЦАС и ШОС заняли ведущее место среди региональных организаций в странах Центральной Азии и соседних странах. Хотя в последние годы они более эффективно решают региональные вопросы, необходимо уточнить и скоординировать их мандаты, с тем чтобы избежать дублирования и неразберихи. В частности, можно подумать о том, чтобы ОЦАС взяла на себя основную ответственность за экономические, социальные и экологические аспекты регионального сотрудничества, а ШОС могла бы сосредоточиться на вопросах безопасности, наркоторговли и преступности, а также стихийных бедствиях. Но Китай не является членом ОЦАС, что может ограничить эффективность организации. В целом было бы полезно изыскать способ обеспечить систематическое участие основных соседей (Афганистана, Индии, Ирана, Пакистана и Турции) в обсуждениях в рамках ОЦАС и ШОС, даже без получения полного членства. Еще одна задача – дальнейшее институциональное укрепление и более тесное сотрудничество между ОЦАС, ШОС и международным донорским сообществом при опоре в основном на поддержку ЦАРЭС. Когда ОЦАС и ШОС будут иметь четкие мандаты и вносить эффективный вклад в региональное сотрудничество между странами Центральной Азии и их соседями, они могли бы начать работать с другими региональными организациями и форумами, в которые входят все или некоторые страны Центральной Азии, такие как СНГ, ОЭС, ЕС и СПЕКА.

Рекомендации

Наши рекомендации являются ответом на пять вызовов, сформулированных выше.

- Международным партнерам и соседним государствам необходимо поддерживать обеспечение человеческой безопасности и человеческого развития в Центральной Азии и, по возможности, активнее участвовать в этом (включая финансовую помощь), содействуя таким образом достижению целей, изложенных в Декларации тысячелетия и ЦРТ и созданию основы для долгосрочной стабильности и благополучия в этом ключевом регионе.
- Всем партнерам необходимо расширить поддержку регионального сотрудничества и интеграции, открыто заявив эту цель в региональных стратегиях помощи странам Центральной Азии, их правительствам, частному сектору и гражданскому обществу в улучшении региональной, социальной и физической инфраструктуры, проведении политических реформ, способствующих интеграции и эффективному реагированию на общие угрозы и развитию региональных сетей коммуникации и передачи знаний.
- Всем партнерам необходимо помогать странам Центральной Азии в совершенствовании институтов и мер политики по эффективному управлению и борьбе с коррупцией, в частности путем повышения прозрачности и подотчетности государственных учреждений.
- Всем партнерам необходимо работать друг с другом и с властями центральноазиатских государств с целью лучшей координации программ помощи. Один из путей достижения цели – укрепление роли ЦАРЭС в качестве координационного механизма поддержки основных региональных организаций – ОЦАС и ШОС.
- Членам ОЦАС и ШОС необходимо рассмотреть вопрос об уточнении, упорядочении и – в некоторых случаях – расширении своих мандатов, которые в настоящее время дублируют друг друга. Они должны также рассмотреть вопрос об укреплении институциональной инфраструктуры и скоординировать деятельность полных членов и стран-наблюдателей, с тем чтобы в этих важных региональных организациях были представлены все важные региональные игроки.

Долгосрочные потребности развития Центральной Азии велики, сложны и охватывают широкий круг вопросов. В тех или иных отношениях национальные интересы, первоочередные проблемы стран и приоритеты международных партнеров расходятся. Необходимы терпение, творческая дипломатия, инвестиции в укрепление взаимного доверия, большее внимание и помощь со стороны доноров, ясность ценности партнерства и эффективные исследования с целью демонстрации выгод от сотрудничества. Особое внимание следует уделить разъяснению важности быстрого прогресса в сторону более эффективного управления в странах Центральной Азии, что предполагает не только борьбу против коррупции, создание благоприятного делового климата для инвестиций и создание эффективной гражданской службы, но и основные элементы демократических институтов – прозрачность, подотчетность и уважение прав человека.

Глава 9

Общие выводы и рекомендации

Самые крупные совокупные экономические выгоды достигаются благодаря снижению торговых затрат, а самые большие потери возникают в результате гражданских войн

Полученные результаты и выводы

В настоящем докладе мы постарались свести воедино свидетельства того, как недостаточность сотрудничества и интеграции влияет на народы Центральной Азии; какие выгоды обещает сотрудничество; что уже делается для его укрепления; а также какой опыт и уроки извлечены. Мы попытались, где возможно, дать количественную оценку экономических потерь и выгод и оценить число затронутых людей. Однако во многих областях сотрудничества и интеграции количественно оценить выгоды и потери очень сложно или даже невозможно. Более того, в процессе работы стало очевидно, что объем аналитической работы, проделанной по Центральной Азии, пока недостаточен для таких оценок. Получение достоверных оценок – сфера для дальнейших исследований.

Однако в некоторых областях нам все-таки удалось получить или сделать количественные оценки. Самые важные из них, которые дают совокупную картину по издержкам, выгодам и количеству затрагиваемых людей, показаны в Таблице 9.1. Многие из преимуществ регионального сотрудничества (или потерь, которых удалось избежать) ощущаются не сразу, в частности потому, что любая инициатива, направленная на укрепление сотрудничества, требует времени для полноценной реализации. Поэтому выгоды, показанные в Таблице 9.1, следует толковать как нарастающие за период продолжительностью от 5 до 10 и более лет. Хотя данные оценки весьма приблизительны и указывают лишь на порядок величин, они все же позволяют сделать некоторые важные выводы.

Во-первых, следует признать тот факт, что некоторые региональные проблемы, угрозы и риски затрагивают большое количество людей. В одних случаях угроза распространяется на жителей на всей или значительной территории региона (к примеру, прорыв дамбы Сарезского озера или наркомания). В других – серьезные последствия могут быть опасны для небольшой части населения, проживающего в определенных местах (землетрясения или акты насилия), или отдельных групп населения (торговля людьми). В некоторых случаях речь идет о быстро растущих угрозах как среди определенных групп, так и по всей территории региона (распространение ВИЧ/СПИДа).

Для небольших и бедных стран средний доход при региональном сотрудничестве мог бы стать вдвое больше дохода при отсутствии сотрудничества, и особенно выиграют бедные слои населения

При рассмотрении выгод от сотрудничества и потерь от его отсутствия, очевидно, что самые крупные совокупные экономические выгоды достигаются благодаря снижению торговых затрат, а самые большие потери возникают в результате гражданских войн. Для некоторых стран выгоды от денежных переводов мигрантов весьма значительны. Значительных выгод (или предотвращения издержек) можно также добиться благодаря разумной политике использования водных ресурсов, борьбы с наводнениями, а также установления более выгодных цен на хлопок на международных торговых форумах. Экономические потери от некоторых рисков, с которыми сталкивается регион, очень велики, включая затраты на лечение ВИЧ/СПИДа, потери производительности, связанные с распространением туберкулеза, ликвидацию последствий стихийных бедствий. Во всех подобных случаях региональное сотрудничество способствует сокращению затрат и увеличению выгод. Это также верно и для многих результатов сотрудничества, не отраженных в Таблице 9.1, включая выгоды, которые принесут улучшение регионального инвестиционного климата, развитие энергетических ресурсов региона, совершенствование управления региональными экологическими ресурсами и учет экологических рисков, а также сотрудничество в области образования и обмена знаниями.

Не все риски, издержки и выгоды равномерно распределяются по странам региона. Некоторые страны больше подвержены стихийным бедствиям, другие – угрозе насилия и гражданской войны. В основном малые (и в случае Центральной Азии – бедные) страны больше, чем крупные, выигрывают от сотрудничества, это особенно наглядно демонстрируется при соотношении приобретенных выгод с ВВП этих стран. Этим объясняется, почему Кыргызстан и Таджикистан особенно заинтересованы в развитии регионального сотрудничества и интеграции, в то время как крупные государства стремятся больше внимания уделять национальной и региональной безопасности.

Если осмелиться оценить рост регионального ВВП через 10 лет в условиях всестороннего регионального сотрудничества и интеграции по сравнению с неизменной ситуацией и ограниченными усилиями то, по нашим заключениям, уровень ВВП может быть на 50 – 100% выше. В небольших странах уровень роста ВВП, скорее всего, будет близким к верхней границе, а в крупных – к нижней. Это довольно сдержанный прогноз; если же учитывать возможность предотвращения основных рисков (таких как гражданские войны или большие потери при стихийных бедствиях) или возможность развития динамичной региональной экономики, полностью интегрированной с экономикой стран-соседей и всего мира, то совокупные и

Таблица 9.1 **Количественные оценки человеческого развития и вызовов человеческой безопасности в регионе**

Число людей, затронутых проблемой или подвергаемых риску	Издержки от отсутствия сотрудничества	Выгоды от сотрудничества	Масштаб экономических выгод/потерь, которые могут возрасти/сократиться в результате сотрудничества
Общее число трудовых мигрантов (включая поденный труд и челночную торговлю): 600 000 – 1,5 млн. в Таджикистане 500 000 – 1, 25 млн. в Кыргызстане 600 000 – 1,82 млн. в Узбекистане **Заболеваемость ВИЧ/СПИД:** 90 000 в Центральной Азии коэффициент заболеваемости: 0,1 –0,2% **Внутривенные наркоманы:** 500 000 в Центральной Азии **Торговля людьми/женщинами:** 10 000 в Центральной Азии **Землетрясения в крупных городах:** Потенциально 45 000 –75 000 погибших в каждом городе, сотни тысяч перемещенных **Прорыв дамбы Сарезского озера:** До 6 млн. человек под угрозой наводнения	**Убытки из-за снижения объема производства в сельском хозяйстве, вызванного неэффективным управлением водными ресурсами:** 1,75 млрд. долл. в год (3,6% ВВП) **Конфликты, насилие, войны:** Потеря от 30 до 50% ВВП при крупной гражданской войне	**Доходы при сокращении торговых издержек на 50%:** 55% от ВВП в год в Кыргызстане 20% от ВВП в год в Казахстане **Доходы от повышения цен на хлопок в результате договоренности о сокращении субсидий:** 6% ВВП в год в Таджикистане 3% ВВП в год в Туркменистане 3% ВВП в год в Узбекистане	**Денежные переводы:** До 20% от ВВП в Таджикистане **Потеря производительности из-за туберкулеза:** 0,5 – 0,8% ВВП в Центральной Азии **Затраты на профилактику и лечение ВИЧ/СПИД:** 1 млрд. долл. (2% ВВП) в период 2004 – 2007 гг. в Центральной Азии **Крупные стихийные бедствия:** 5 – 10% ВВП теряется в типичной небольшой бедной стране. До 70% ВВП может быть потеряно в Таджикистане

Примечание: Пояснения и источники см. Главы 3 – 7

накопленные выгоды от сотрудничества могут быть еще выше.

При распределении выгод от регионального сотрудничества в наибольшей степени, скорее всего, выиграют бедные слои населения. Это, в частности, продемонстрировано в Главе 3 на примере распределения выгод от снижения торговых издержек. Очевидно, что рост производительности в сельском хозяйстве и сокращение количества наводнений также в конечном счете улучшили бы положение сельского населения, которое состоит преимущественно из бедных слоев. Поскольку население приграничных районов, как правило, более бедное, чем в других частях страны, а более свободный режим пересечения границы даст особые преимущества именно жителям приграничных районов, то более открытые границы – это также помощь самым малообеспеченным слоям населения региона. И наоборот, издержки при отказе от сотрудничества, например, при отсутствии региональных программ по подготовке к стихийным бедствиям, а также в результате войн или насилия обычно ложатся самым тяжелым бременем именно на беднейшие слои населения.

И хотя региональное сотрудничество и интеграция помогут снизить бедность, один этот факт вряд ли может вызвать политическую приверженность властей стран региона внутренним реформам или тесному региональному сотрудничеству. Политические и экономические круги Центральной Азии в большей степени разделяют интересы состоятельных элит и тех, кто контролирует потоки законных и незаконных доходов, пронизывающих весь регион. Политическое давление в поддержку перемен, открытости границ и регионального сотрудничества, очевидно, должно исходить от высших эшелонов власти или элиты, «просвещенный эгоизм» которой поможет ей осознать, что в долгосрочной перспективе она также значительно выиграет от более конкурентной, динамичной и быстрорастущей региональной экономики, основанной на интеграции и сотрудничестве. Импульс к переменам также могут дать группы, наиболее ущемленные в связи с закрытостью границ и коррумпированностью чиновников, то есть жители приграничных населенных пунктов, которые, судя по исследованиям, больше других страдают от сложившейся ситуации и больше всех предрасположены к радикальным и насильственным действиям по защите своих интересов.

Но один этот факт вряд ли может вызвать политическую приверженность властей стран региона внутренним реформам или тесному региональному сотрудничеству

Конечно, существует несколько сфер, в которых региональное сотрудничество – это вопрос не распределения выгод или издержек внутри страны, а где оно выгодно для всех, как в случае

Особая область сотрудничества – обеспечение национальной и региональной безопасности, однако сотрудничество в этой области может не привести к созданию прозрачных, подотчетных и добросовестных государственных структур

с подготовкой к противостоянию стихийным бедствиям. Это, несомненно, ситуации, в которых нет проигравших, и именно в этих направлениях укрепление регионального сотрудничества должно быстро продвигаться. В других случаях проблемы распределения в большей степени затрагивают отношения между странами, чем внутри них, – как в случае регионального распределения водных ресурсов. Достигнуть эффективного сотрудничества в этой области намного сложнее, поскольку здесь требуются готовность к компромиссам, принятию взаимных обязательств и согласию на арбитражные процедуры, которые будут рассматриваться всеми сторонами как справедливые, непредвзятые и имеющие обязательную силу. Укрепление взаимного доверия между странами для достижения таких компромиссов и внедрения необходимых механизмов выполнения обязательств – трудная задача, но в ее решении могут помочь существующие схемы сотрудничества в тех областях, где между странами нет напряженности или необходимости идти на уступки.

Особая область сотрудничества – обеспечение национальной и региональной безопасности. В последнее время страны Центральной Азии все активнее продвигаются в этом направлении, что способствует укреплению связей и повышению уровня доверия между государствами в регионе. В определенной степени сложившаяся ситуация сравнима с той, что была в Западной Европе после Второй мировой войны, когда предполагаемая общая внешняя угроза со стороны Советского Союза помогла западноевропейским странам объединиться не только в области безопасности, но также в экономической и социальной сферах. Но в Центральной Азии существует риск, что общая озабоченность проблемами региональной и национальной безопасности может дать не только положительный, но и отрицательный результат. После «цветных революций» в Грузии и на Украине, а также насильственной смены кыргызского правительства оппозицией в марте 2005 г., за которой последовали беспорядки в Узбекистане в мае 2005 г., центральноазиатские правительства считают, что угроза стабильности их стран и собственному положению исходит со стороны набирающего силу гражданского общества, политической оппозиции, а также радикальных и террористических сил, базирующихся как внутри стран, так и за их пределами. Это привело к тому, что правительства региона, поддерживаемые не только друг другом, но также Китаем и Россией, стали принимать все более жесткие меры против этих мнимых и реальных политических угроз. И хотя такие действия способствуют сохранению стабильности в краткосрочной перспективе, они не приведут к созданию прозрачных, подотчетных и добросовестных государственных структур, необходимых для стабильного, мирного, интегрированного региона с всесторонне сотрудничающими странами.

Принимая во внимание вышесказанное, каков будет наиболее вероятный сценарий развития сотрудничества и интеграции между странами Центральной Азии в ближайшие годы? Основные предполагаемые варианты представлены в Таблице 9.2, где выделяются пять сценариев в соответствии с тремя главными направлениями, характеризующими сотрудничество и интеграцию: открытость границ, качество региональных структур и масштаб – глубина и интенсивность – сотрудничества. В пять сценариев входят: «пессимистичный», при котором регион делает шаг назад по всем трем направлениям при минимальном развитии (или его отсутствии) сотрудничества; сценарий «статус-кво», который закрепляет существующие сейчас довольно сдержанные подходы к сотрудничеству; «групповой» сценарий, при котором сотрудничают и интегрируются лишь некоторые страны региона, а другие в той или иной степени изолируются от соседей; сценарий «активного сотрудничества» с намного большей открытостью границ, сильными региональными структурами и широким – а в некоторых областях интенсивным – сотрудничеством; и сценарий «глубокой интеграции», при котором границы полностью открыты для торговли, движения капитала и рабочей силы, существуют сильные региональные структуры, а масштаб сотрудничества широк и глубок по всем направлениям (например, по типу сотрудничества в Европейском союзе).

Мы считаем маловероятным, что в обозримом будущем в Центральной Азии реализуется «пессимистичный» сценарий. Некоторые страны, в особенности Туркменистан, могут позволить себе некоторое время следовать по этому пути, благодаря наличию энергетических ресурсов и доступу к рынкам за пределами Центральной Азии. Однако издержки от такого сценария самоизоляции для региона могут быть очень велики, что в результате может привести к экономической стагнации, бедности населения, политической нестабильности и вероятным конфликтам. По всем показателям страны Центральной Азии, возможно, лишь за исключением Туркменистана, не рассматривают самоизоляцию в качестве приемлемого варианта своего будущего. Сценарий «статус-кво» более вероятен, но он также связан с высокими издержками от рисков и неполученных выгод, что, по всей видимости, осознается, по крайней мере, некоторыми странами региона.

Таблица 9.2

Сценарий	Основные характеристики			Вероятность и горизонт прогнозирования
	Границы	Региональные структуры	Масштаб сотрудничества	
Пессимистичный	В основном закрыты	Очень слабые	Очень узкий, поверхностный	Маловероятно
Статус-кво	Открытые, но при высоких трансакционных издержках	Слабые, неэффективные, многочисленные и конкурирующие	По широкому кругу вопросов, но в основном поверхностный	Возможно, бессрочно
Групповая интеграция	Открытые границы между одними странами региона и сравнительно закрытые между другими	Слабые официальные институты, но эффективные много- и двусторонние договоры по сотрудничеству и интеграции между сотрудничающими странами	По широкому кругу вопросов; сравнительно интенсивный в некоторых областях между сотрудничающими странами	Весьма вероятно, в течение 3 – 5 лет
Активное сотрудничество	Открытые границы и низкие трансакционные издержки	Более сильные региональные институты с эффективным неофициальным регулированием региональных связей	По широкому кругу вопросов; сравнительно интенсивный, по крайней мере, в некоторых областях	Возможно, через 3 – 10 лет
Глубокая интеграция	Очень открытые	Сильные официальные институты	Широкое и глубокое сотрудничество	Маловероятно, может быть, через 20 – 30 лет

Возможные сценарии развития сотрудничества и интеграции

Это ведет в обозримом будущем к двум возможным альтернативным сценариям: «групповому» и «активного сотрудничества.» В первом случае отдельные страны будут больше сотрудничать и интегрироваться друг с другом и с остальным миром. По этому пути, вероятнее всего, пойдут Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, что подтверждается тенденциями развития отношений этих стран практически во всех важных областях – торговле, транспорте и транзите, водных и энергетических ресурсах, пограничной и таможенной службах и социальном секторе. В отличие от них, Узбекистан и, в особенности, Туркменистан пока придерживаются более закрытой позиции самоизоляции. В результате эти страны могут отстать от трех сотрудничающих государств в экономическом росте и человеческом развитии. Это может привести к большей экономической, социальной и политической нестабильности; но, с другой стороны, наглядный пример успешности интеграционного процесса может в течение нескольких лет убедить отстающие страны присоединиться к своим соседям, способствуя таким образом развитию всего региона по «активному» сценарию. Также возможно, хотя и менее вероятно, что регион в своем развитии минует «групповой» сценарий, особенно если Узбекистан решит принять участие в активном региональном сотрудничестве в полной мере и в ближайшее время.

Маловероятно, что воплощение в жизнь сценария «глубокой интеграции» реально в течение ближайших нескольких лет, хотя он мог бы стать целью на будущие 20 – 30 лет. Но, вместо того чтобы сейчас ставить подобные амбициозные задачи, важнее пытаться как можно быстрее продвинуться вперед к сценарию «активного сотрудничества» в тех направлениях, которые приносят практические результаты (они подробно описаны в предыдущих главах доклада). В следующем и последнем разделе кратко представлены самые основные рекомендации, которые могут помочь Центральной Азии продвинуться в этом направлении.

Рекомендации

Рекомендация 1: Сосредоточивать усилия на региональном сотрудничестве в Центральной Азии с целью создания «границ с человеческим лицом».

Границы между странами в Центральной Азии останутся надолго. Даже в Западной Европе потребовались десятилетия, чтобы преодолеть их. Хотя методы управления пограничными и таможенными службами во многих странах мира приводят к дополнительным издержкам, трудностям и унижениям для людей, пересекающих границы, можно немало сделать для создания «границ с человеческим лицом». В Центральной Азии границы нового типа спо-

Оказание помощи населению приграничных районов в совместной работе по снятию разногласий и препятствий на границах должно стать четкой целью для местных, национальных и региональных властей и их международных партнеров

собствовали бы сокращению экономических и человеческих издержек и одновременно соответствовали бы национальным и региональным интересам в области безопасности и контроля над незаконным оборотом наркотиков. «Границы с человеческим лицом» должны стать целью всех мероприятий в сфере пограничного режима. Обеспечение именно такого типа границ должно также стать целью всех сотрудников пограничных и таможенных служб, которые должны вознаграждаться в соответствии с тем, насколько успешно они добиваются этой цели. Издержки, возникающие из-за дополнительных препятствий при пересечении границ, должны учитываться всегда и в полной мере, а решения по таким вопросам должны приниматься с учетом последствий для всего населения.

Настало время предпринять шаги в этом направлении, поскольку первоначальный период становления национального самосознания в Центральной Азии уже закончился. Многие представители общественности, а также руководство стран признают, что сотрудничество – ключевой элемент долгосрочной стабильности и процветания региона. Растет поддержка регионального сотрудничества, интеграции и региональных институтов со стороны соседних стран и международных партнеров. Благодаря экономическому подъему в соседних странах, особенно в Китае и России, а также возвращению Афганистана к мирной жизни, возможности для экономической интеграции Центральной Азии с остальным миром, несомненно, значительно возросли. Однако для полной реализации этих возможностей на благо всех народов региона сотрудничество в создании «границ с человеческим лицом» должно стать важнейшим приоритетом для стран Центральной Азии.

В результате принятых мер особенно выиграют жители приграничных районов, которые более других страдают от неудовлетворительной работы пограничных и таможенных служб. Оказание помощи населению приграничных районов в совместной работе по снятию разногласий и препятствий на границах, сведению к минимуму помех экономической деятельности, а также облегчению доступа к земельным, водным и энергетическим ресурсам, организациям здравоохранения и образования, родственникам, друзьям и деловым партнерам должно стать четкой целью для местных, национальных и региональных властей и их международных партнеров.

Достигнутый успех в одних областях сможет наглядно продемонстрировать выгоды от сотрудничества, помочь установить межличностные и межинституциональные связи и укрепить доверие между странами и тем самым придать импульс продвижению сотрудничества в других областях

Рекомендация 2: Поддерживать региональное экономическое сотрудничество, особенно в области торговли и транзита, управления водными и энергетическими ресурсами, а также готовности к стихийным бедствиям.

Количественные данные, которые удалось свести воедино, показывают, что именно в этих областях региональное сотрудничество дает самые значительные и ощутимые для населения преимущества – рост национального дохода и снижение бедности, особенно для малых и бедных стран.

Рекомендация 3: Как можно активнее продвигаться в других областях регионального сотрудничества, включая защиту окружающей среды, миграцию населения, образование, здравоохранение, борьбу с наркоторговлей и региональную безопасность.

Прогресса в области регионального сотрудничества лучше всего было бы добиваться по всему спектру вопросов, рассмотренных в докладе. Но в действительности это может оказаться невозможным либо из-за ограниченных возможностей заключать и соблюдать договоры в некоторых областях, либо из-за политических препятствий и трудностей, создаваемых различными группами влияния, даже если руководство, в принципе, поддерживает курс на сотрудничество. И хотя в определенные моменты времени сотрудничество и интеграция в некоторых областях могут быть затруднены, в других направлениях возможности для сотрудничества останутся открытыми для всех или некоторых стран. В этих направлениях и нужно будет решительно продвигаться. Достигнутый успех в одних областях сможет наглядно продемонстрировать выгоды от сотрудничества, помочь установить межличностные и межинституциональные связи и укрепить доверие между странами и тем самым придать импульс продвижению сотрудничества в других областях.

Рекомендация 4: Продвигать реформы внутренней политики и добиваться более эффективного управления в качестве необходимого дополнения к региональному сотрудничеству в целях человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности; постоянно

сопоставлять достижения региона с Целями развития тысячелетия.

Неблагоприятный внутренний инвестиционный климат и неразвитый финансовый сектор, нерациональное использование природных ресурсов на национальном уровне, а также неэффективные и коррумпированные органы государственного управления будут неизбежно подрывать региональное сотрудничество и интеграцию. В то же время региональное сотрудничество будет способствовать продвижению внутренних реформ в странах Центральной Азии и повышать их эффективность, предлагая к использованию наиболее оптимальные практики и устанавливая стандарты оценки прогресса. Установление региональных стандартов по проведению и продвижению реформ, а также обмен опытом между странами и изучение уроков, которые разные страны извлекли в ходе разработки и реализации реформ, повысит эффективность принимаемых мер политики. Один из путей к повышению эффективности – оценка прогресса в соответствии с Целями развития тысячелетия (ЦРТ) и обмен положительным опытом. Национальные стратегии достижения ЦРТ и снижения бедности в отдельных странах должны непосредственно соотноситься с оценками и направлениями региональных стратегий, планов и программ.

Национальные стратегии достижения ЦРТ и снижения бедности в отдельных странах должны обязательно соотноситься с оценками и направлениями региональных стратегий, планов и программ

Рекомендация 5: Для получения максимальных выгод от регионального сотрудничества все страны Центральной Азии должны участвовать в региональном сотрудничестве и проводить внутренние реформы. Однако нежелание сотрудничать отдельных стран не должно препятствовать продвижению сотрудничества остальных.

Обычно чем больше стран региона сотрудничают для получения выгод от региональных общественных благ, тем больше преимуществ получает население региона в целом. И чем больше соседей отказываются от участия в региональном сотрудничестве, тем меньше преимуществ получают остальные. Как и с другими видами общественных благ, получать выгоды, не участвуя в сотрудничестве, до некоторой степени возможно – например, экономика страны может расти за счет успешного экономического развития всего региона. Но в долгосрочной перспективе страна, которая изолируется от своих соседей, рискует отстать в развитии, поскольку остальные страны будут создавать институты регионального сотрудничества, развивать сети контактов и инфраструктуру в обход не участвующей в этом страны. Некоторые элементы подобного явления уже заметны в Центральной Азии, особенно по мере того как Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан все больше сотрудничают друг с другом в области торговли, транспорта, транзита, водных и энергетических ресурсов, а Туркменистан (в значительной мере) и Узбекистан (отчасти) проводят политику изоляции и самодостаточности.

Рекомендация 6: Содействовать всем сторонам (представителям государственных органов, деловых и научных кругов, гражданского общества, а также частным лицам) в беспрепятственном пересечении границ с целью туризма, работы и контактов.

Региональное сотрудничество – это не только сотрудничество на уровне правительств. Интеграция и ее преимущества возникают в основном в результате сотрудничества в деловой и научной сфере, между представителями гражданского общества, а также всеми слоями населения. Развитие современных, основанных на знаниях обществ в значительной мере зависит от беспрепятственного распространения информации через множество различных каналов и сетей контактов, созданных представителями различных групп населения. Роль государства заключается в том, чтобы способствовать подобным неправительственным контактам, одновременно защищая жизненно важные национальные интересы, такие как безопасность, здравоохранение и окружающая среда, а также предотвращая трансграничную преступную деятельность: наркоторговлю и торговлю людьми, отмывание денег и террористическую деятельность. Так же как и с обеспечением правопорядка внутри страны, между созданием «границ с человеческим лицом» и их безопасностью может возникнуть противоречие. Однако политика любого государства в этой области должна основываться на твердом убеждении, что развитие взаимодействия, контактов и связей лучше, чем их недостаток. Любые необходимые ограничения должны сводиться к минимуму по охвату и продолжительности, а также тщательно взвешиваться с точки зрения потерь, к которым они приводят. Одновременно следует искать альтернативные варианты, которые помогут избежать подобных ограничений.

Страна, которая изолируется от своих соседей, рискует отстать в развитии

Региональное сотрудничество – это не только сотрудничество правительств; интеграция и ее преимущества возникают в основном в результате сотрудничества в деловой и научной сфере, между представителями гражданского общества, а также всеми слоями населения

Рекомендация 7: Модернизировать и укреплять ключевые региональные структуры, четко установить их полномочия по поддержке регионального сотрудничества по всему спектру вопросов, связанных с трансграничным взаимодействием.

Региональные организации и инициативы имеют большое значение – они должны служить гарантом практической реализации мер, описанных в первых шести рекомендациях. В последние годы три региональные организации – ОЦАС, ШОС и ЦАРЭС – повысили свой авторитет, потенциал и эффективность, что открывает хорошие перспективы и обеспечивает основу для дальнейшего укрепления данных организаций. Среди мер, которые можно предпринять, следует отметить следующие:

- Уточнить и согласовать принципиальные полномочия ОЦАС и ШОС, чтобы избежать дублирования и путаницы в их деятельности. ОЦАС может взять на себя основную ответственность за экономический, социальный и экологический аспекты регионального сотрудничества; ШОС может в основном заниматься вопросами безопасности, борьбой с незаконным оборотом наркотиков и преступностью, а также проблемами стихийных бедствий.
- Расширить состав ОЦАС, чтобы он больше соответствовал составу ШОС, в частности, за счет включения Китая.
- Рассмотреть возможности присоединения к ОЦАС и ШОС других ключевых стран-соседей (Афганистана, Индии, Ирана, Пакистана и Турции).
- Образовать в организациях эффективные секретариаты, дать организациям полномочия и возможности для разрешения конфликтов, мониторинга и стимулирования реализации договоренностей между странами-участницами.
- Использовать ЦАРЭС как механизм координации для согласования действий двусторонних и международных доноров с работой ОЦАС и ШОС.

Другие региональные организации (например, ЕвроАзЭс и ОЭС) и программы (такие как СПЕКА) могут продолжать действовать в рамках своих составов и полномочий. Однако важно, чтобы эти организации не дублировали друг друга и не вмешивались в действия организаций, выбранных государствами Центральной Азии и соседними странами в качестве основных, что позволит экономить время и административные ресурсы стран-участниц и их руководителей.

Это амбициозные цели, которые, вероятно, лучше реалистично рассматривать как средне- и долгосрочные. В ближайшей перспективе важно, чтобы региональные организации не использовались преимущественно как инструменты политического контроля над национальными и региональными оппозиционными силами, но были нацелены на эффективную и прагматичную поддержку регионального сотрудничества в ключевых областях – торговле и транспорте, борьбе с инфекционными заболеваниями, деятельности по подготовке к стихийным бедствиям, принятии программ, направленных на борьбу с наркоторговлей.

Рекомендация 8: Страны–соседи Центральной Азии и международное сообщество должны активнее содействовать региональному сотрудничеству и интеграции, поддерживая и координируя действия друг друга. Назначенные Специальный уполномоченный ООН и Представитель Генерального секретаря ООН в Центральной Азии должны постоянно поднимать вопросы ключевых рекомендаций, изложенных в данном докладе при диалоге на высшем уровне с национальными властями, региональными институтами и широким международным сообществом.

Страны Центральной Азии, соседние государства и международное сообщество вместе с частными партнерскими организациями и гражданским обществом должны уделять больше внимания и ресурсов поддержке ключевых региональных инфраструктур, политических реформ и развитию региональных средств связи и сетей обмена информацией. Потребности долгосрочного развития Центральной Азии очень значительны, многообразны и сложны; они охватывают широкий круг важных областей. Национальные интересы, интересы внутри стран и приоритеты международных партнеров Центральной Азии расходятся. Для большинства партнеров возможности влияния на соседей или партнеров, не участвующих в сотрудничестве, ограничены. Этот процесс требует терпения, дипломатического искусства, укрепления взаимного доверия, явных выгод от

партнерских отношений, а также большего внимания и ресурсов со стороны доноров.

Улучшение координации внешней поддержки – например, путем придания ЦАРЭС полномочий регионального форума всех доноров, – также будет способствовать обеспечению более эффективного международного участия в развитии регионального сотрудничества. Одной из ключевых областей международной помощи должно быть содействие эффективным исследованиям и сбору качественных статистических данных для более четкого определения проблем, с которыми сталкивается регион, и демонстрации преимуществ сотрудничества. В частности, международное сообщество должно сосредоточиться на демонстрации важности быстрого продвижения в направлении более эффективного управления в странах Центральной Азии. Оно должно состоять не только в борьбе с коррупцией, установлении благоприятного инвестиционного климата и создании эффективных государственных структур, но и в строительстве демократических институтов, повышении прозрачности и подотчетности деятельности правительства, соблюдении прав человека.

Специальный уполномоченный ООН и Представитель Генерального секретаря ООН могли бы от имени международного сообщества взять на себя ведущую роль в развитии регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии посредством организации переговоров на высшем уровне между всеми партнерами в регионе. Чтобы деятельность Специального уполномоченного ООН была эффективной, он должен пользоваться высоким доверием в странах Центральной Азии и уважением в международном сообществе.

Международное сообщество должно сосредоточиться на демонстрации важности быстрого продвижения в направлении более эффективного управления в странах Центральной Азии

В заключение следует отметить, что перед странами Центральной Азии и их внешними партнерами стоят очень непростые задачи. Риски, с которыми сталкивается регион, особенно при разобщенности стран, правительств и народов, весьма высоки. Однако как подтверждает данный доклад, возможности для сотрудничества велики, а выгоды от объединения рынков, ресурсов, знаний и культур – огромны. Сотрудничество и интеграция – не быстрый процесс, и он пойдет не сразу во всех областях. Но прогресс в некоторых, даже если весьма ограниченных, областях поможет укрепить взаимное доверие между странами и вызвать уверенность в том, что сотрудничество возможно и выгодно и в других областях. Международное сообщество может и должно помочь в этом процессе. Центральная Азия – слишком значимый регион, а человеческое развитие и обеспечение безопасности ее народов слишком важно, чтобы пренебречь этим.

Специальный уполномоченный ООН и Представитель Генерального секретаря ООН могли бы взять на себя ведущую роль в развитии регионального сотрудничества и интеграции в Центральной Азии

Примечания

Глава 1

1 Из выступления в Москве 11 июня 2005 г. перед группой казахских студентов. По сообщениям AKI Press.

2 Под Центральной Азией здесь подразумеваются пять стран, которые были частью Советского Союза до его распада и которые теперь состоят в Содружестве Независимых Государств (СНГ): Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. В этом регионе проживает около 56 миллионов человек. Его территория составляет 4 миллиона квадратных километров, что почти на треть больше территории Индии и в 10 раз больше территории Германии.

3 Linn 2005.

4 «Региональные общественные блага» (или «ущерб») являются товарам и и услугами, региональное предоставление которых (или борьба с которыми) дает большие преимущества или требует меньших затрат по сравнению с нескоординированными усилиями в отдельных странах. См. также Birdsall and Rojas-Suarez 2004.

5 В советские времена Казахская Советская Социалистическая Республика считалась частью более широкого региона наряду с Белорусской и Украинской Советскими Социалистическими Республиками. Четыре другие страны региона часто назывались «Средняя Азия».

6 Концепция «зоны озабоченности» используется Сетью развития Ага Хана. См. Aga Khan Development Network 2005.

7 Этот абзац основан на книге Pomfret 2001.

8 См., например, Bohr 2003, Spechler 2002, Dabadaev 2004, Schneider-Deters 2004.

9 Узбекистан дважды «заперт», поскольку между его территорией и выходом к морю находится минимум две границы.

10 См. Приложение 2, где разъясняются структура и полномочия основных региональных организаций, таких как СНГ.

11 См. UNDP *2001a,* p. 9. Подход на основе человеческого развития был недвусмысленно определен как отличающийся от предыдущих концепций, которые по-разному определяли ключевые задачи по развитию – как экономический рост, рост со справедливостью, сокращение бедности, базовые потребности или развитие человеческих ресурсов.

12 Commission on Human Security. 2003, стр. 4.

13 Annan 2000.

14 Commission on Human Security. 2003, вставка 1.3, стр. 8.

15 На итоговом заседании этого круглого стола отмечалось: «Угрозы человеческой безопасности взаимосвязаны и влекут за собой серьезные последствия для Центральной Азии, поэтому в первую очередь и более всего необходим региональный подход к проблемам человеческой безопасности. Участники [круглого стола] согласились, что региональное сотрудничество – основной путь решения как национальных, так и общих для региона проблем, особенно с учетом того, что ни одно правительство не может в одиночку обеспечить предоставление всего, что оно предоставляло раньше, и что если сегодня международное внимание устремлено на Центральную Азию, то со временем оно может переместиться.» Цитата из Tadjbakhsh 2002.

16 См. http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

17 UNDP 2006.

18 UN 2005a, pp. 223–224.

Глава 2

1 *Central Asia Gateway electronic forum,* «Каковы перспективы интеграции стран Центральной Азии?», Обзор электронной дискуссии от 18 января 2005 г., в 7:29; www.cagateway.org/forum.php?th=59&lng=1

2 Представленный здесь исторический обзор основывается на нескольких опубликованных источниках, самые значительные из которых: Allworth 1967, Belenitsy 1968, Elisseff 1998, Hamby 1966, Hobson 2004, Hopkirk 1994, Rashid 1994, Rumer 1989 and Wheatherford 2004. Как это происходит со многими другими странами мира, региональная история Центральной Азии является предметом самых разных интерпретаций и часто очень жарких споров, в зависимости от научной, национальной или этнической принадлежности заинтересованных авторов. Цель данного обзора не в том, чтобы занять ту или иную позицию, а лишь дать читателю, который не знаком с этим регионом, краткое описание некоторых важнейших исторических событий и тенденций.

3 Rashid 1994.

4 Рассуждения раздела в основном опираются на работу Linn 2004. Его исследование базируется, среди прочего, на Alexashenko 1993, Campos and Coricelli 2002, EBRD 2003b, Djankov and Freund 2000, Ellman and Kontorovich 1992, Freinkman et al. 2004, Gaidar 2003, Gros 1991, Komarov 1993, Kotkin 2001, Noren and Watson 1992, Sutela 2003, Williamson 1993, Wolf 1993, World Bank 1996, Yasin 1993.

5 Freinkman et al. 2004, Metcalf 1997.

6 UNDP 2005.

7 Sievers 2003.

8 UNICEF 2003 and 2004. Однако стоит отметить, что во всех странах, за исключением Казахстана,

произошел прирост населения трудоспособного возраста (18 – 59 лет) в период 1990 –2002 гг., благодаря высоким темпам прироста населения в недавнем прошлом (см. Таблицу 2.4).

9 Sievers 2003.

10 Среди стран Центральной Азии после обретения независимости Кыргызстан получил самый большой объем помощи от внешних источников (см. Приложение 1).

11 Реформы первоначальной фазы включают в себя либерализацию цен и торговли, валютную либерализацию и приватизацию небольших предприятий.

12 Реформы второй фазы включают в себя широкомасштабную приватизацию, реструктуризацию управления и промышленных предприятий, антимонопольную политику, реформы инфраструктуры, либерализацию банковской сферы и процентных ставок и небанковские финансовые структуры.

13 По данным Опроса общественного мнения, проведенного Всемирным банком в 2004 г., только 35% – 40% респондентов в Таджикистане и Узбекистане ответили, что русский язык является для них первым или беглым вторым языком. В Казахстане и Кыргызстане доля говорящих по-русски была намного выше – примерно 90% и 70%, соответственно. Только 1% всех опрошенных мог бегло говорить по-английски.

14 Азиатский банк развития, ЕБРР, Международный валютный фонд (ВМФ), ПРООН и Всемирный банк.

Глава 3

1 Настоящая глава основана на материалах исследования регионального сотрудничества в Центральной Азии в области торговли, транспорта и транзита, проведенного Азиатским банком развития в связи с подготовкой Регионального доклада о человеческом развитии в Центральной Азии. Выводы этого исследования будут более подробно представлены в специальном докладе Азиатского банка развития на эту тему.

2 По интервью, проведенному Азиатским банком развития.

3 См., например, обзор последней эмпирической литературы о воздействии торговли и либерализации торговли на экономический рост и бедность в: Berg and Kruger 2003, Dollar and Kraay 2004, Winters et al. 2004.

4 См. анализ воздействия либерализации торговли на уровень заработной платы в развивающихся странах и данные по Бразилии в: Abache et al. 2004.

5 Mansfield and Pevehouse 2000 and Rosecrance 1998.

6 International Crisis Group 2005a дает подробный анализ производства и экспорта хлопка в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане и их воздействия на человеческое развитие и обеспечение безопасности человека.

7 На основе панельных данных и временных рядов/структурного анализа в отношении выборки из 22 развивающихся стран Santos-Paulino and Thirlwall 2004 приходят к выводу о том, что либерализация торговли стимулирует рост экспорта, но гораздо больше повышает объем импорта, что приводит к ухудшению торгового и платежного баланса.

8 См. подробную дискуссию о задачах развития, стоящих перед развивающимися странами, не имеющими выхода к морю, в: Faye et al. 2004. В Limao and Venables 2001 отмечается, что в типичном случае транспортные издержки страны, не имеющей выхода к морю, на 46–55% выше, а торговый оборот приблизительно на 60% ниже, чем у типичной страны, располагающей собственными портами.

9 См., например, дискуссию о взаимоотношениях между торговлей и инвестициями в: UNESCAP 2004.

10 Зеркальная статистика в Таблице 3.3 демонстрирует слабость данных, относящихся к торговле внутри региона. Объемы двухсторонней торговли, показываемые импортером, обычно от 5 до 20% выше показателей, показываемых экспортером, поскольку импорт включает транспортные и страховые затраты. Но в некоторых случаях разночтения между показателями торговли, показываемыми импортером и экспортером, оказываются гораздо бóльшими (например, торговля между Казахстаном и Туркменистаном), и иногда показываемый экспорт оказывается больше, чем соответствующий импорт (например, экспорт из Таджикистана в Узбекистан). Для конкретных ячеек таблицы могут быть найдены объяснения. Недооценка экспорта из Туркменистана может объясняться широким распространением трансграничной контрабанды в соседние Казахстан и Узбекистан. Занижение импорта из других стран в Казахстан может отражать коррумпированность таможенных служащих, которых можно подкупить, чтобы они закрыли глаза на подлежащий обложению пошлиной импорт, или это может означать тот факт, что многие продукты, показываемые Кыргызской Республикой, Таджикистаном и Узбекистаном в качестве экспорта в Казахстан, на самом деле идут в Россию и за ее пределы и потому, как полагается, не показываются в качестве импорта Казахстаном.

11 Babetskii et al. 2003, например, говорится, что торговый оборот Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Узбекистана был значительно меньше в период с 1997 по 2002 гг., чем торговый оборот ЕС-15 (15 западноевропейских стран, которые входили в состав ЕС до его расширения в 2004 г.), с учетом размера стран, ВВП по ППС, расстояния между торговыми партнерами и колебаний курса валют. В EBRD 2003b сравнивается фактический торговый оборот в странах переходного периода с уровнями, предсказанными по гравитационной модели торговли в Babetskii et al. Результаты исследования ЕБРР показывают, что фактический торговый оборот в Кыргызстане и Узбекистане был значительно ниже уровней, которых мож-

но было ожидать с учетом приведенных выше страновых характеристик. И Babetskii et al, и ЕБРР пришли к выводу, что основным препятствием для развития торговли в Центральной Азии является относительно низкое качество государственных структур (по оценке с применением показателей Всемирного банка качества управления, степени соблюдения законов и уровня борьбы с коррупцией). В Elborgh-Woytek 2003 говорится, что уровень двусторонней торговли между странами СНГ, включая центральноазиатские государства, и ЕС-15 остается ниже своего потенциала, что объясняется как региональными факторами, так и особенностями отдельных государств. Основные факторы таковы: медленное продвижение реформ, торговые ограничения, географические особенности, слаборазвитая инфраструктура и проблемы управления таможенным и транспортным секторами. Сравнения фактических и потенциальных двусторонних торговых потоков между большой группой стран, включая Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, произведенные Международным центром торговли, показывают, что объем торговли этих четырех стран с Россией слишком большой, а объем торговли с большинством развитых стран Северной Америки, Восточной Азии и Западной Европы и развивающихся рыночных экономик в Южной и Восточной Азии недостаточен.

12 Обычно такая политика ограничений официально объясняется необходимостью защитить местный бизнес от нелегального ввоза дешевой продукции низкого качества из таких стран, как Китай, с которой при продаже на местных рынках не уплачиваются налоги.

13 В частности, челночным торговцам запрещалось продавать товары, ввезенные другими людьми. Более того, были ужесточены требования и процедуры регистрации для челночных торговцев. Сегодня от челночных торговцев требуется регистрироваться в качестве индивидуальных собственников в местных налоговых органах и в качестве участников внешних экономических отношений в Министерстве внешнеэкономических отношений, инвестиций и торговли и в таможенных органах. Они обязаны открыть счет в банке, получить официальное разрешение на ведение экспортно-импортных операций и розничной торговли и получить бухгалтерскую карточку в местных налоговых органах. См. анализ экономических, социальных и политических последствий ограничений на челночную торговлю, введенных правительством Узбекистана, в: International Crisis Group (2003b, 2004a and 2005c).

14 «Крыша» – сленговое слово, обозначающее лицо (это может быть государственный служащий или сотрудник охраны или какое-либо другое влиятельное лицо), которое может защитить бизнес от административного контроля. Стоимость «крыши» зависит от характера бизнеса; в розничной торговле она составляет не менее 300 долл. США в месяц.

15 Конец 1990-х гг. составляет исключение. Тогда Казахстан временно ввел запрет и 200-процентный тариф на некоторые статьи импорта из Кыргызстана, России и Узбекистана в ответ на ряд внешних и внутренних потрясений, включая финансовые кризисы в Азии и России, падение мировых цен на нефть и металлы и жестокую засуху.

16 В Узбекистане тарифы, налог на добавленную стоимость и акцизы применяются только к импорту, осуществляемому юридическими лицами. Импорт, осуществляемый физическими лицами, подлежит обложению единым налогом на импорт, ставка которого составляет 20% на муку, 40% на другие продовольственные товары и 70% на непродовольственные товары. Ставка единого налога ниже, чем совокупная ставка тарифа, налога на добавленную стоимость и акцизы в отношении большинства продовольственных товаров, но выше, чем эта ставка в отношении непродовольственных товаров.

17 Разница между ставками этих налогов на импортные и произведенные в стране товары составляет скрытый тариф.

18 Представляются непоследовательными усилия Узбекистана по снижению внутренних цен на мясо птицы путем запрещения его экспорта и по повышению этих цен путем введения 50-процентного акцизного налога на импортное мясо птицы.

19 Некоторые страны Центральной Азии предоставляют скрытые субсидии на экспорт в форме налоговых льгот, субсидированных кредитов и цен на энергоносители. В Узбекистане, например, ставка налога на доходы предприятий сокращена на 30% для компаний, которые экспортируют 15 – 20% своей продукции, и на 50% для компаний, которые экспортируют более 30% своей продукции.

20 Эти товары включают лом цветных металлов, экспорт которых в ЕС также освобожден от экспортного налога.

21 Требование о сдаче валютной выручки составляет 50% для государственных предприятий-экспортеров и 10% для смешанных предприятий, в то время как частные компании, а также экспорт хлопкового волокна освобождаются от этого требования. Наличная выручка от экспорта природного газа облагается 50-процентным налогом в дополнение к требованию о сдаче 25% валютной выручки. При существующей на «черном рынке» премии примерно в 300% требование о сдаче валютной выручки в отношении не относящегося к хлопку и газу экспорту государственными предприятиями эквивалентно налогу в 37,5% на доходы от экспорта.

22 См. более общий обзор региональных организаций в Приложении 2.

23 Для обозначения региональных организаций Центральной Азии часто используются многочисленные и вводящие в заблуждение сокращения и переводы.

[24] Основная оговорка в отношении этого обобщения состоит в том, что торговля внутри СНГ имеет тенденцию к большей свободе, нежели торговля со странами, не входящими в СНГ. Это особенно касается торговли между странами – членами ЕЭС. Существуют исключения, когда торговые барьеры устанавливаются на внутренних границах СНГ, но некоторые из мер имеют временный характер.

[25] Кажущиеся успехи ЕС как регионального преференциального торгового блока обманчивы. Реальность Европейского союза состоит в том, что региональная интеграция подстегивалась желанием установления более тесных политических связей, в то время как на сегодняшний день у стран Центральной Азии отсутствует желание ставить под угрозу свою политическую самостоятельность. Более того, на экономическом уровне, в отличие от Центральной Азии, цена наименее дорогого производителя в ЕС (кроме сельского хозяйства) в целом будет мало отличаться от мировой цены, поэтому издержки от перенаправления торговых потоков, скорее всего, будут весьма ограниченными, и их перевесят выгоды от региональных открытых границ.

[26] На горизонте вступление в ВТО Ирана после того, как в марте 2005 г. Соединенные Штаты заявили, что не будут противодействовать рассмотрению его заявки.

[27] Оценочные субсидии, их воздействие на мировые цены и реакция поставщиков из Узбекистана взяты из Baffes 2004. Рост ВВП для Узбекистана и Таджикистана даже без каких-либо изменений в объемах производства основан на объемах экспорта и ВВП в 2000 г., содержащихся в Pomfret 2005.

[28] Более весомая критика опыта вступления в ВТО Кыргызстана состоит в том, что в результате переговоров, то ли по неопытности, то ли по намерению, не были получены переходные договоренности или льготы, которые защитили бы кыргызские интересы. Полученный опыт нашел отражение в более продолжительных и более подробных переговорах Казахстана о вступлении в ВТО, а также в более жесткой позиции по отношению к добровольным кодексам. Соответствующий баланс ведения переговоров должен отражать предпочтения страны и ее возможности по соблюдению требований; немедленное выполнение требований может быть проблематичным, и потому период поэтапного введения может быть желательнее.

[29] В 2004 г. звучали также предложения о валютной интеграции: председатель Центрального банка Казахстана предложил ввести общую валюту для ЕЭС, а высшие политические лидеры России предложили принять рубль в качестве общей валюты для единого экономического пространства. И те и другие желали следовать принятию евро в Европейском союзе.

[30] В этом разделе мы не обсуждаем транспортировку энергоносителей (электроэнергии, нефти и газа). Эта тема освещается в Главе 4.

[31] См. например, глубокий анализ положения с транспортными услугами в Центральной Азии в: Jenkins and Pezant 2003, Molnar and Ojala 2003, and World Bank 2005d.

[32] World Bank 2005d.

[33] Там же.

[34] «Пограничники и таможенники смотрят на нас, как на людей второго сорта. Они только что толкнули и оскорбили меня. Они открыто грабят нас», – сказала в феврале 2005 г. корреспонденту Интегрированной региональной информационной сети (IRIN) 45-летняя узбечка Гули Опа, пытавшаяся пересечь казахско-узбекскую границу, чтобы попасть на похороны. «Казахские пограничник взяли 2 000 узбекских сомов (около 2 долл.) с меня и моей дочери просто за пересечение границы. Это оскорбительно, потому что они не имеют права так поступать, но я испугалась последствий. Они могут не пропустить меня через границу. Что я могу сделать? Мне нужно попасть на похороны» (IRIN 2005a). Элдор, молодой человек из Мангита (Узбекистан), рассказал корреспонденту *Озод Овоз,* как во время исламского праздника Эйд Аль-Адха в январе 2005 г., чтобы посетить кладбище, расположенное на территории Туркменистана всего в четырех километрах от его дома, ему пришлось проехать 160 км, поскольку ближайший пограничный пост находился на расстоянии 80 км.

[35] Эксклав и анклав – это часть территории страны, располагающаяся на территории другой страны. Эта часть территории является эксклавом для страны, которой она принадлежит, и анклавом для страны, внутри которой она находится.

[36] Asian Development Bank 2003b.

[37] Подержанные грузовики класса «Евро-3», например, стоят не меньше 70 тыс. долл. США, а новые грузовики класса «Евро-5» обходятся более чем в 100 тыс. долл. США. Членство в национальной ассоциации дорожных перевозчиков требует уплаты вступительного взноса в размере 8 тыс. долл. США и ежегодного взноса в размере 130 – 2 000 долл. США, а книжка МДП стоит в Казахстане, Кыргызской Республике и Узбекистане 100 – 150 долл. США.

[38] Только при транспортировке грузов по железной дороге и морем из Центральной Азии на восточное побережье Китая через Бандар Аббас (Иран) реальные издержки ниже, чем при идеальных условиях. Это объясняется тем, что транспортные потоки из Китая на Ближний Восток, большинство которых проходит через Бандар Аббас, шире транспортных потоков в противоположном направлении, так что издержки при транспортировке грузов из Бандар Аббаса в Китай относительно низки.

[39] Raballand et al. 2005.

[40] По данным, полученным от перевозчиков, только один из двух грузовиков, транспортирующих товары из ЕС в Центральную Азию, возвращается груженым, несмотря на относительно низкие

цены на перевозку грузов из Центральной Азии в Европу. Это связано не только с относительно низкими объемами поставок из Центральной Азии в ЕС товаров, которые необходимо транспортировать по автодорогам, но и с тем, что многие перевозчики соглашаются отправлять только консолидированный груз в объеме не менее минимально оплачиваемого по льготному тарифу, чтобы избежать сложностей и проволочек при пересечении границы и транзите. В результате значительные возможности грузоперевозок остаются неиспользованными.

41 См. подробное обсуждение качества институтов в странах Центральной Азии в Главе 7.

42 См. чрезвычайно подробное освещение вопросов торговой интеграции, связанных с положением внутри границ в: World Bank 2005c.

43 Например, Baniak et al. 2005, Te Velde and Bezemer 2004, Yeyati et al. 2003 and EBRD 2003a.

44 По материалам Инвестиционной анкеты Организации промышленного развития ООН в Кыргызстане, 2003 г.

45 См., например, Eichengreen et al. 1996 and Cukrowski et al. 2002.

46 Среднее число процедур, необходимых для регистрации компаний в трех государствах Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане), равняется 9,3. В среднем регистрация занимает около 28 дней.

47 См., например, результаты опроса, организованного Международным деловым советом в Кыргызстане в 2003 г.

48 World Bank and EBRD 2002.

49 World Bank 2004j.

50 Beck et al. 2004, p. 8.

51 World Bank 2000b, p. 207. Другой пример – банковские кризисы в прибалтийских республиках – Эстонии, Латвии и Литве – в середине 1990-х гг. До данных кризисов эти страны имели общие системные слабости в финансовых секторах, включая слабое регулирование и надзор, неразвитый бухгалтерский учет и чрезмерное налогообложение, неадекватную юридическую инфраструктуру для предоставления займов и всепроницающую коррупцию на фоне слабых банковских навыков. См. Fleming et al. 1997, с. 43. Кроме того, финансовые проблемы перекидывались из одной страны в другую как с точки зрения переплетенных финансовых систем, так и с точки зрения воздействия на доверие к финансовым институтам каждой страны.

52 IMF 2004c, 2004d, 2004e.

53 Роль денежных переводов обсуждается ниже в Главе 6.

54 World Bank 2003a, p. 6.

55 World Bank 2003e.

56 Bergsman et al. 2000.

57 World Bank 2002d.

58 Schneider 2002.

59 EBRD2003b.

60 Jenkins and Kennedy 2000.

61 На этом этапе просто делается предположение о том, что более эффективное региональное сотрудничество в области торговой политики, транспортной инфраструктуры и продвижения торговли ведет к недискриминационному сокращению тарифов и единообразному сокращению внутренней торговой наценки. Модель для Кыргызской Республики расширяется с целью включения внешних транспортных затрат конкретных товаров, разбивки внешних транспортных затрат и внутренней торговой наценки на основные компоненты и оценки того, каким образом конкретные меры по развитию регионального сотрудничества в области торговой политики, транспортной инфраструктуры и продвижения торговли повлияют на различные компоненты внешних транспортных затрат и внутренней торговой наценки, торговых налогов и, следовательно, на экономику. Модель для Казахстана расширяется с целью оценки воздействия на экономику дискриминационной либерализации региональной торговли по сравнению с недискриминационной многосторонней либерализацией.

62 За исключением бартерной торговли электроэнергией и водой, которая является более или менее неизбежным географическим фактором, двухсторонняя торговля между Узбекистаном и Кыргызской Республикой в 2003 г. составляла только 14 млн. долл. США.

Глава 4

1 SPECA 2004b содержит подробное описание основных вопросов и структур в области водных и энергетических ресурсов в Центральной Азии.

2 Рисунок 4.1. может быть полезен при обсуждении вопросов водных ресурсов в этой главе в целом.

3 World Bank 2005f (для Туркменистана данные за 2001 г.).

4 World Bank 2003c.

5 Плотины также могут плохо содержаться, что может нанести потенциальный ущерб и даже привести к катастрофе в стране, где расположена плотина, и в соседних государствах, таким образом, возникает «региональный общественный ущерб».

6 Обсуждение проблем водно-энергетического комплекса основано на материалах World Bank 2004h and 2004h.

7 См., например, LeMarquand 1977, Yetim 2002 and Sadoff et al. 2002.

8 Мы включаем Таджикистан в анализ, хотя страна и расположена по берегам Сырдарьи в ее среднем течении. Таджикистан играет небольшую роль в бассейне реки (в отличие от бассейна Амударьи, где он играет важнейшую роль – см. Вставку 4.4) – он забирает мало воды для ирригации, а общий объем водохранилищ не дает возможности ре-

гулировать водоток Сырдарьи на многолетней основе.

9 World Bank (2004h) подсчитал, что дополнительные издержки Кыргызстана по эксплуатации Токтогульского водохранилища в «режиме ирригации» составляют 35 млн. долл. США, а стоимость трансфертов вниз по течению по бартерным соглашениям часто была ниже этой суммы (по некоторым оценкам, 29 млн. долл. США в 2001 г.).

10 Один из аргументов, выдвигаемых кыргызскими специалистами в пользу выплаты компенсации за воду, состоит в том, что крестьяне Кыргызстана потеряли 21 200 гектаров сельскохозяйственных угодий только в результате затопления водой из Токтогульского водохранилища (Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану).

11 World Bank 2004b.

12 Там же.

13 Abbink et al. 2005.

14 World Bank 2004h. Казахстан также предложил совместное финансирование предполагаемого строительства гидроэлектростанции Камбарата в Кыргызстане с целью увеличить потенциал водохранилищ и выработку электроэнергии в верхнем течении, что явилось бы альтернативным вариантом примирения интересов стран, находящихся выше и ниже по течению.

15 International Crisis Group 2002a.

16 Однако в целом инвестиции в дополнительные регулирующие водохранилища в нижнем течении, которые строятся в Узбекистане и возможное строительство которых рассматривается в Казахстане, не являются оптимальными, поскольку такие водохранилища обычно дороже и менее эффективны, чем такого же объема водохранилища в верхнем течении.

17 World Bank 2004h. Казахстан проявил интерес к частичному финансированию инвестиций в Камбарата I при условии, что он получит право голоса в принятии решений по объекту, однако пока кыргызские власти не готовы рассмотреть это предложение.

18 Там же.

19 World Bank 2004h. Это – скромные оценки, включающие выгоды от увеличения доступности воды в хлопководстве и импорта дешевой электроэнергии, но не включающие выгоды от других орошаемых культур, от уменьшения заводнения и переноса на более позднее время дорогостоящего строительства плотины. Кроме того, Узбекистан может извлечь доходы от продажи квот на выброс углерода и, возможно, от реэкспорта кыргызского электричества в Афганистан.

20 Этот раздел основан на International Crisis Group 2002a, McKinney 2003 and World Bank 2004d.

21 Основана на BBC Monitoring International Reports, 14 ноября 2004 г. по материалам «Казахстанской правды», Алматы, 13 ноября, 2004 г.

22 World Bank 2003c.

23 DFID 2003.

24 Dorian n.d.

25 World Bank 2004b.

26 Здесь мы не рассматриваем национальную политику в отношении эффективности энергетики и возобновляемых энергетических ресурсов, поскольку это не связано непосредственно с вопросами регионального сотрудничества. Совершенствование ценовой политики в области энергетики, особенно в электроснабжении, несомненно, способствовало бы сокращению потребности в гидроэнергетических ресурсах, что в свою очередь позволило бы снизить нагрузку на региональные водные ресурсы в целом. Дискуссию по этим вопросам национальной энергетики см. SPECA 2004c.

27 Dorian n.d.

28 BP 2004.

29 Tsalik 2003.

30 4 апреля 2005 г. Китай объявил, что «строительство первой очереди 920-километрового трубопровода Атасу – Асашанькоу будет завершено к 16 декабря. По трубопроводу будет транспортироваться казахская нефть для переработки в Западном Китае. Первоначально мощность трубопровода будет 10 млн. тонн сырой нефти в год, постепенно к 2010 г. она будет доведена до 20 млн. тонн в год (Yermukanov 2005).

31 Пытаясь компенсировать отсутствие выхода к морю, Казахстан, Узбекистан и Туркменистан заключают сделки по обмену нефтью с Ираном. Иран использует эту нефть на НПЗ в северных районах, удаленных от его собственных нефтяных месторождений, сосредоточенных в южной части страны. В обмен Иран поставляет равные объемы нефти клиентам, указанным нефтяными экспортерами Средней Азии, через иранский нефтяной терминал Харк в Персидском заливе. Иран предоставляет самый дешевый выход среднеазиатским странам на прибыльный азиатский рынок нефти (Peimani 2004a).

32 Если не указано иное, информация по электроэнергетической отрасли основана на данных World Bank 2004b.

33 Роль посредника в электроэнергии может включать импорт гидроэнергии и экспорт энергии тепловых станций с использованием преимуществ организационного характера и соотношения временных пиковых нагрузок.

34 Один из долгосрочных вариантов даже предполагал продажу электроэнергии из Центральной Азии в Центральную и Западную Европу, «перекатывая» ее с одного рынка на другой (можно представить это и как использование импортной электроэнергии от поставщика с востока и передачу местной электроэнергии далее на запад). Однако для этого потребуются высококачественные линии электропередач во всем регионе и высокоинтегрированные рынки электроэнергии.

[35] Туркменистан недавно заключил соглашение с Ираном и Турцией на экспорт туркменской электроэнергии в Турцию через Иран (J. Linn. Mission Notes, Ashgabad, 2004).

[36] Хотя в случае гидроэлектроэнергии можно держать воду, генерирующую электричество, в хранилище.

[37] Asian Development Bank 2004b.

[38] SPECA 2004b.

[39] Interstate Commission for Water Coordination 2004.

[40] Khamidov 2002.

[41] Kamalov 2002, Kuksa et al. 1991.

[42] Bakhiev and Treshkin 2002, Novikova et al. 2001.

[43] International Commission for Sustainable Development 2001.

[44] Asian Development Bank 2001.

[45] Kipshakbayev and Sokolov 2002.

[46] Chichasov and Shamen 1997.

[47] Cherkasov 2002; Dikih 2001.

[48] SPECA 2004b.

[49] Global International Water Assessment 2005.

[50] Global International Water Assessment 2005, International Commission for Sustainable Development 2001, SPECA 2004b.

[51] Kipshakbayev and Sokolov 2002.

[52] SPECA 2004b.

[53] Каракалпакстан – автономная республика в Узбекистане, расположенная к юго-востоку и юго-западу от Аральского моря. Восток Каракалпакстана занимает западную половину пустыни Кызылкум.

[54] Kamalov 2002.

[55] Rubinova 2000 и SPECA 2004 b.

[56] UNEP et al. 2005.

[57] «Горячая точка» в районе Аральского моря – остров Возрождения, который в советские годы использовался как полигон для испытания биологического оружия. В связи с падением уровня воды остров стал более доступен для птиц и животных, питающихся падалью, и тем самым создает угрозу переноса остатков биохимических материалов на континент с возможными катастрофическими последствиями (Pala 2005).

[58] Interstate Commission for Water Coordination 2005.

[59] Aslov 2003.

[60] Caspian Environmental Programme 2004.

[61] Там же.

[52] Caucasus Environmental Outlook 2002.

[63] По данным Государственной нефтяной компании Азербайджана, приводимым Государственным телеграфным агентством Республики Азербайджан «Азертаг», 15 мая 2005 г.

[64] См. SPECA 2004b для подробной оценки в области институциональных вопросов.

[65] Kaul et al. 1999, Birdsall 2004.

[66] Данный раздел основан на материалах World Bank 2004 b.

[67] Отсутствие механизмов разрешения споров и других механизмов по обеспечению соблюдения соглашений в водохозяйстве зеркально отражает ситуацию и в области торговли, как отмечается в Главе 3 выше.

[68] Во всех пяти страновых исследованиях, проведенных в связи с Докладом о региональном человеческом развитии в Центральной Азии, подтверждается роль Водного и энергетического консорциума в качестве инструмента, способствующего региональному сотрудничеству.

[69] См., например, World Bank 2004b.

[70] Региональный подход к управлению водными ресурсами является наилучшим вариантом для всех стран Центральной Азии, тем более что они приняли Йоханнесбургскую Директиву, предусматривающую национальное планирование на основе региональной перспективы. См., например, Dukhovny et al. 2004, где рассматриваются сценарии продвижения по этому пути.

[71] Esty et al. 2005.

[72] Cherp and Mnatsakanian 2003.

[73] Тамже.

[74] European Commission 2001.

[75] See www.envsec.org and UNEP et al. 2005 for details.

[76] UNECE 2004b.

[77] См. McCauly 2204.

[78] Эти издержки, строго говоря, являются результатом национальной политики, в то время как получению максимальных выгод на уровне региона и снижению нагрузки на его природные ресурсы мог бы способствовать общерегиональный подход к совершенствованию пользования и управления водными ресурсами.

Глава 5

[1] UNECE 2000.

[2] World Bank 2002b.

[3] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2004.

[4] World Bank 2002b.

[5] В дополнение к приведенной здесь информации, с данными о воздействии стихийных бедствий можно ознакомиться на сайте EM-DAT: International disaster database of the US Office of Foreign Disaster Assistance/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters? Université Catholique de Louvain, Brussels; http://www.em-dat.net/disasters/Visualisation/profiles/natural-table-emdat.php?country=Tajikistan&Submit=Display+Country+Profile (апрель 2005).

[6] World Bank 2004f.

[7] См. базу данных EM-DAT, относящуюся к сноске 5.

[8] UNECE 2000.

[9] Страновое исследование ПРООН по Казахстану.

[10] Слайды по стратегии Красного Креста, 2005, информация Всемирного банка.

[11] Times of Central Asia 2004b.

[12] Там же.

[13] Страновое исследование ПРООН по Казахстану.

[14] Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

[15] Там же.

[16] Там же.

[17] UNDP 1999.

[18] UNDP 2004g

[19] Там же

[20] UNECE

[21] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2000 – 2001

[22] Abdurahim 2005

[23] См. www.undp.org/bcpr/disred/english/regions/asia.htm.

[24] См. официальный веб-сайт конференции: www.unisdr.org/wcdr/.

[25] Всемирный банк в своем недавнем отчете о предотвращении катастроф и борьбе с ликвидацией последствий в Центральной Азии и Европе предложил четырехвекторную систему по борьбе с катастрофами и чрезвычайными ситуациями, которая могла быть применена в Центральной Азии – как в отдельных странах, так и на региональном уровне. См.World Bank, 2004f.

[26] Это отражено в докладе, подготовленном по поручению ПРООН. См. UNDP 2004e.

[27] UNECE 2000.

[28] World Bank 2004f.

[29] Swanström 2003.

[30] Дополнительная информация: http://www.pa-chouvy.org/Chouvy_Toxibase_Trafic_Afghanistan.pdf.

[31] UNODC 2004b.

[32] Страновое исследование ПРООН по Узбекистану, Lubin et al. 2002.

[33] Карта, подготовленная Pierre-Arnaud Chouvy (2002), опубликованная с согласия автора.

[34] Lubin et al. 2002.

[35] Osmonaliev 2005

[36] UNODC 2004b.

[37] Программа для современного изучения стран Шелкового пути 2004.

[38] Deledda-Titchner 2002.

[39] IRIN 2004c.

[40] Там же

[41] Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану.

[42] Pierre-Arnaud Chouvy 2004a and 2005.

[43] См. UNDP 2004f. Особенное беспокойство вызывало длительное нежелание войск коалиции заняться решением проблемы производства наркотиков в период 2002 – 2003 гг., за чем последовало целенаправленное уничтожение наркотиков при помощи воздушного распыления. Предыдущие задержки в проведении мероприятий против наркотиков привели к быстрому росту их производства, а также к возрождению наркотических цепей между производителями, полевыми командирами и наркомафией. Узкая направленность на искоренение наркотиков слишком ограниченна и вызывала недовольство как у производителей мака, так и у политических лидеров.

[44] См. более подробно по вопросу о неэффективности искоренения Chouvy 2005.

[45] Согласно Управлению ООН по наркотикам и преступности (UNODC), пока еще масштабы выращивания мака в Центральной Азии не столь значительны, хотя во многих частях Центральной Азии существуют как культивируемые, так и дикие плантации конопли. Страновое исследование по Казахстану.

[46] Программа UNODC для Центральной Азии; см. www.unodc.org/pdf/central_asia_programme.pdf

[47] Lubin et al. 2002.

[48] Всемирный банк «ВИЧ/СПИД в Таджикистане», см. также http://lnweb18.worldbank.org/ECA/ECSHD.nsf/0/814FDCE14FDAF46585256C83006D9373?Opendocument

[49] Lubin 2003.

[50] Там же.

[51] Clark 2004.

[52] Parshin 2001

[53] Kerimi 2000.

[54] Ponce 2002.

[55] UNODC 2004a

[56] Страновое исследование ПРООН по Туркменистану

[57] Синергетический проект правительства Узбекистана и Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC) «Продвижение многосекторного эффективного ответа на угрозу распространения наркотиков – Сокращение количества принимаемых наркотиков среди наркоманов, использующих инъекции», http://www.aids-drugs.uz.

[58] UNAIDS 2004a.

[59] Lubin et al. 2002.

[60] Там же.

[61] Там же.

[62] Makarenko 2002

[63] Cornell 2004 and Carpenter 2005

[64] Chouvy 2004 b.

[65] Osmonaliev 2005.

66 Как указывалось ранее, декриминализация использования наркотиков вряд ли будет серьезным вариантом для большинства стран. Согласно мнению некоторых аналитиков, при таком варианте ситуация с наркотиками может стать неконтролируемой из-за возникающей привлекательности для торговцев и наркозависимых из стран с более строгой политикой в этой области. Легализация наркотиков может привести к сокращению скрытой части проблемы, но, скорее всего, приведет к росту уровня потребления наркотиков (Osmonaliev 2005).

67 Swanstrom 2005 и Страновое иследование по Узбекистану для ПРООН.

68 Учитывая слабость власти и коррупцию во многих странах, важно принять меры для предотвращения возможных злоупотреблений чиновниками при проведении в жизнь такого законодательства и управлении соответствующими подразделениями.

69 Swantsrom 2005.

70 Страновое исследование ПРООН по Таджикистану.

71 Swantsrom 2005.

72 Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану.

73 Страновое исследование ПРООН по Туркменистану.

74 International Narcotics Control Board 2004

75 Причиной народного восстания в Кыргызстане в марте 2005 г. было в большей мере общее недовольство проведением парламентских выборов, коррупцией, а также общими экономическими проблемами в последние годы, нежели отражением действий организованных экстремистских или террористических группировок. Региональное значение этих событий более детально обсуждается в Главе 7.

76 См., к примеру, Sen 2001 and Stewart 2000.

77 United Nations 2005a.

78 Следует отметить, что в данном исследовании был отмечен существенно более высокий уровень озабоченности возможными проявлениями насилия в Кыргызстане, нежели в других странах. Это объяснялось либо действительно более высоким уровнем озабоченности, либо более высокой степенью готовности со стороны респондентов в Кыргызстане открыто признать свою озабоченность, либо сочетанием обоих факторов.

79 Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

80 См., например, Paul Collier et al. 2003 and Berdal and Malone 2000.

81 Там же.

82 В связи с этим, следует обратить внимание, что, по данным новостных агентств, пусковым механизмом беспорядков 13 мая в Андижане (Узбекистан) стало заключение под стражу 23 молодых бизнесменов, принадлежащих к местной исламской группировке Акрамийа. Они были недовольны ограничениями деловой активности в этом пограничном районе Узбекистана. См. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4549873.stm>, и <http://en.wikipedia.org/wiki/May_2005_unrest_in_Uzbekistan>

83 Страновое исследование ПРООН по Казахстану.

84 Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

85 Эта точка зрения стала преобладающей в Центральной Азии после революции Роз и Оранжевой революции, соответственно, в Грузии и на Украине, а также после смещения правительства президента Акаева

86 International Crisis Group 2001

87 Steele 2005.

88 Там же.

89 Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану.

90 Дополнительные материалы по истории, членству и целям главных региональных организаций см. Приложение 2

91 Kimmage 2004.

92 Там же.

93 Совместная декларация также призывала к опубликованию графика вывода из региона антитеррористических подразделений коалиционных войск под руководством США. Во время встречи в верхах Индия, Иран и Пакистан были приняты в качестве наблюдателей в ШОС (Монголия также получила статус наблюдателя на встрече в верхах ШОС в 2004 г.).

94 Основано на новых данных, размещенных на www.mfa.kz и www.kazakhembus.com

95 См. NATO, Signitures of Partnership for Peace Framework Document http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm.

96 НАТО также достигла договоренности о транзите через Таджикистан и Термаз в Узбекистане для снабжения Международных сил содействия безопасности, расположенных в Афганистане, и в настоящее время пытается найти дополнительные пути доставки через Туркменистан.

97 NATO 2005.

98 Усиленное двустороннее военное участие Соединенных Штатов в Центральной Азии после 11 сентября 2001 г., в основном, возможно, имеет место из-за необходимости иметь тыловое обеспечение в борьбе против движения «Талибан» в Афганистане и в проведении соответствующих действий, направленных на стабилизацию безопасности в стране. В этой связи США поставили себя в двойственное положение в отношениях с местными властями, так как, с одной стороны, Вашингтон проводит явную политику поддержки процессов демократизации и уважения прав человека в регионе и в то же время оказывает финансовую и военную помощь правительствам в регионе, хотя правительства могут не соответствовать стандартам США в области прав человека и демократии.

[99] Отдельной сферой сотрудничества с вооруженными силами НАТО стало предоставление им баз военно-воздушных сил в Кыргызстане и Узбекистане в связи с войной в Афганистане. Успешное преобразование Афганистана в мирное, стабильное и благополучное государство может в значительной степени способствовать укреплению как стабильности государств Центральной Азии, так и человеческой и национальной безопасности в регионе.

[100] Tadjbakhsh 2004.

[101] OSCE 2001.

[102] Пресс-релиз OSCE 2005. http://www.osce.org/item/15234.html.

[103] Радиостанция Free Europe/Radio Liberty 2005c.

Глава 6

[1] См. Oxford Analytica, 2005a. Этот источник также указывает на важность миграции через регион, особенно из Афганистана, Ирана и Пакистана в Западную Европу.

[2] Происходит также соответствующее увеличение титульной части населения. Так, например, в 1989 г. этнические казахи составляли менее 40% населения Казахстана, в 1999 г. – 53,4%. См. Heleniak (forthcoming).

[3] Страновое исследование ПРООН по Кыргызстанау, IRIN 2004a.

[4] Heleniak, 2004.

[5] IRIN 2004a.

[6] IOM 2002.

[7] Heleniak (forthcoming).

[8] Вопрос о торговле людьми обсуждается ниже в этой главе в связи с дискуссией по гендерному вопросу.

[9] IRIN 2004a; Sadovskaya 2004.

[10] Там же.

[11] Heleniak (forthcoming).

[12] ИТАР-ТАСС, 29 апреля 2004 г.

[13] Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

[14] Olimova and Bosc, 2003, p. 94.

[15] Страновое исследование ПРООН по Таджикистану.

[16] Другая опасность – возможное распространение инфекционных заболеваний, в частности ВИЧ/СПИДа, временными мигрантами, возвращающимися из регионов повышенного риска, например, мигрантами из Центральной Азии, работающими в России.

[17] Hill 2004.

[18] Whitlock 2004.

[19] По Опросу общественного мнения Всемирного банка, проведенному в 2004 г. среди 6 тыс. респондентов в четырех странах Центральной Азии.

[20] Olimova and Bosc, 2003, p. 94.

[21] Hill 2004.

[22] Упрощенный визовый режим также важен для облегчения процедуры международного транзита и развития туризма из стран дальнего зарубежья. В настоящее время процедура получения виз в страны Центральной Азии гражданами стран, не являющихся членами СНГ, сложна, дорогостояща и отнимает много времени. Обычно, чтобы посетить государство Центральной Азии, необходимо иметь приглашение, которое затем рассматривается Министерством иностранных дел этого государства, и если оно дает положительный ответ, то в посольство страны по месту жительства заявителя направляется соответствующее письмо, после чего заявитель может обратиться за получением визы. Обычно на все это уходит месяц или даже больше.

[23] UNDP, 2004c, pp. 157–158. Согласно оценкам ВОЗ, доля частного финансирования в области здравоохранения в Таджикистане и Кыргызстане составляет 71% и 51%, соответственно, в сравнении с 40% в Казахстане и 26% в Узбекистане. В России и Венгрии эта доля составляет, соответственно, 32% и 25%. См. интернет-сайт ВОЗ: http://www3.who.int/whosis/country/compare.cfm?language=english&country=kgz&indicator=strPrvEOHPctOfTotEOH2001.

[24] ВОЗ установила, что 80% беременных женщин в Таджикистане страдают от железодефицитной анемии.

[25] UNICEF 2003, p. 35.

[26] Согласно классификации ВОЗ, детская смертность будет значительно выше. Определение «живое рождение» в ВОЗ не совпадает с советским определением, которое не рассматривает как живое рождение недоношенных детей или младенцев с очень маленьким весом, которые не могут прожить и недели. UNDP 2003c, p. 11.

[27] UNDP 2004c, pp.169–170.

[28] UNICEF 2004.

[29] Там же.

[30] Там же, p. vii.

[31] DOTS объединяет пять элементов: политические обязательства, микроскопию, устойчивую поставку лекарств, наблюдение и мониторинг, а также стандартное медицинское лечение под непосредственным наблюдением. Стратегия DOTS рекомендована ВОЗ, и она стала во всем мире краеугольным камнем успешного лечения и контроля за эпидемиями туберкулеза.

[32] J. Godinho et al. 2004.

[33] Там же, p. xiii.

[34] Там же.

[35] World Bank 2004g.

[36] Central Asia Issue Brief на веб-сайте Всемирного банка http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPHEANUT/EXTECAREGTOPHIVAIDS/0,,contentMDK:20319451~menuPK:616563~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:571172,00.html.

[37] См. на веб-сайте http://wbln0018.worldbank.org.

[38] В 2003 г. и в первом квартале 2004 г. ЮНЭЙДС и ВОЗ тесно работали с национальными правительствами и исследовательскими учреждениями с целью пересчета текущих оценок населения, живущих с ВИЧ/СПИДом. Однако данные постоянно уточняются, по мере того как страны совершенствуют систему наблюдения и собирают больше информации. См. http://www.who.int/GlobalAtlas/PDFFactory/HIV/EFS_PDFs/EFS2004_KZ.pdf.

[39] См. Central Asia Issue Brief, сноска 38.

[40] World Bank 2004g.

[41] Там же, pp. 22–23.

[42] См. дополнительную информацию о нарушениях прав человека, способствующих распространению эпидемии СПИДа в Казахстане в Human Rights Watch 2003.

[43] UNICEF 2004.

[44] в 2002 г. в Центральной Азии было в среднем три врача на 1 000 жителей – это на 50% выше уровня в Польше и примерно равно уровню в Западной Европе. См. UNICEF 2004.

[45] Mckee et al. 2002.

[46] Согласно опросу общественного мнения Всемирного банка (2004 г.), большинство респондентов очень озабочены коррупцией. Среди самых коррумпированных органов они называют правоохранительные органы, суды, здравоохранение и образование, а также государственные структуры.

[47] См. также http://www.euro.who.int/healthinfo/ctryinfo/ctryinfo.

[48] Страновое исследование ПРООН по Узбекистану.

[49] См. также World Bank 2004g.

[50] UNICEF 2004.

[51] UNDP 2003a, p. 19.

[52] UNDP 2004d, p. 32.

[53] К примеру, в Таджикистане расходы на образование в государственном бюджете сократились с 22,1% в 1990 г. до 15–16% в 2001 г. World Bank 2003e, p. 4.

[54] UNDP 2003c, p. 174.

[55] Страновое исследование ПРООН по Кыргызстану.

[56] World Bank 2002a, p. 47.

[57] Tabyshalieva et. al. 1999, p. 24.

[58] Institute for War and Peace Reporting 2004b.

[59] Asian Development Bank 1998, p. 108.

[60] UNICEF 2004.

[61] Moore 2004 и Правительство Узбекистана 2004.

[62] Казахстан и Кыргызстан поощряют студенческие обмены и признают дипломы друг друга.

[63] Туркменистан принял политическое решение о непризнании всех дипломов о высшем образовании, полученных за пределами страны с 1993 г., и увольнении всех государственных служащих, имеющих такие дипломы. См. Higher Education Deteriorating in Turkmenistan, Scholars at Risk Network. http://scholarsatrisk.nyu.edu/pr04_05.html.

[64] См. также http://www.ucentralasia.org/.

[65] Академия ОБСЕ работала ранее как региональный и международный проект. В настоящее время она получила независимый юридический статус и 6 августа 2004 г. была зарегистрирована в Министерстве юстиции Республики Кыргызстан как общественный фонд. Будучи уникальным центром образования, исследований и развития диалога в Центральной Азии, Академия ОБСЕ будет продолжать предоставлять образование молодым специалистам в таких вопросах, как предотвращение и разрешение конфликтов и постконфликтное восстановление.

[66] Страновое исследование ПРООН по Таджикистану.

[67] Так, например, в Кыргызстане из существующих 2 014 школ в 237 преподают на узбекском языке, 147 – на русском и в 2 – на таджикском. В Казахстане в 80 школах преподавание ведется на узбекском языке, в 14 – на уйгурском, в 3 – на таджикском, в 1 – на украинском языке. В Таджикистане в системе дневного среднего образования используются пять языков: 73,7% всех школьников учатся на таджикском языке, 23% – на узбекском, 2,2% – на русском, 0,9% – на кыргызском и 0,2% – на туркменском языке. Из Страновых исследований ПРООН по Кыргызстану и Казахстану.

[68] Страновое исследование по Таджикистану.

[69] UNDP 2005c.

[70] Pleskovic et al. 2002.

[71] Там же.

[72] Более того, власти Туркменистана запретили работать в стране даже международным курьерским фирмам.

[73] Blua 2003.

[74] Американский совет по международным исследованиям и обменам (IREX) администрирует программу «Обучение и доступ к Интернету.» Точки доступа находятся в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане, Туркменистане, Украине и Узбекистане. См. http://www.iatp.kg/en/about/iatp/.

[75] См. также Virtual Silk Highway http://www.nato.int/docu/update/2003/01-january/e0117b.htm.

[76] Open Society Intstitute 2003, p. 39.

[77] Например, см. www.centrasia.org и www.fergana.ru.

[78] Shukurov and Tabyshalieva 1997, p. 15.

[79] UNDP 2001b, pp. 80–81.

[80] Согласно веб-сайту проекта, «целью проекта «Шелковый путь» является освещение исторического вклада Великого шелкового пути в распространение искусства и культуры, а также выявление современных мнений, которые в наилучшей степени представляют наследие и поддерживают новое сотрудничество между творческими людьми.» См. http://www.silkroadproject.org/about/.

[81] См. также UNESCO Steppe Route in Central Asia (18 April – 17 June 1991) на www.unesco.org/culture/silkroads/html_eng/expedition.shtml и: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=11406&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

[82] См. также www.unesco.org/culture/asia/html_eng/volumes.htm

[83] Для более детального примера возможностей использования Целей развития тысячелетия для установления региональных стандартов, см. Главу 6, раздел, посвященный гендерным проблемам, и особенно Вставку 6.7.

[84] В данном разделе мы рассматриваем свидетельства ухудшающегося положения женщин в странах Центральной Азии. Однако существуют также серьезные факторы риска для мужчин, особенно молодых людей: высокая смертность, подверженность насилию, преступлениям и наркомании – только некоторые из них.

[85] Четыре женщины, которые были первоначально избраны в парламент, были исключены из него после революции по решению суда в результате пересчета голосов и фальсификаций.

[86] Tabyshalieva 2000, p. 56.

[87] UNICEF 2004.

[88] World Bank 2001.

[89] IRIN 2003. Подробный анализ торговли людьми в Центральной Азии см. в IOM 2005.

[90] UNDP 2003d, p. 21.

[91] Washington Profile, http://www.washprofile.org/arch0604/07.02%20-%20USSR%20slavetrade.html.

[92] U.S. Department of State 2003.

[93] См. также http://www.genderstudies.info/english/index_eng.php.

[94] Согласно официальным данным, за первые три месяца 2004 г. было заведено 110 дел против людей, которые якобы участвуют в торговле людьми. В 2003 г. было заведено только 8 дел. Официальный представитель МОМ заявил, однако, что очень небольшое количество торговцев получили наказание, так как у привлекаемых к ответственности достаточно денег для подкупа следователей. Еще одной причиной низкого уровня успешно завершенных дел он назвал отсутствие законодательства, запрещающего торговлю людьми. См. http://www.stopvaw.org/3Jun2004.html.

[95] IRIN 2003.

[96] При поддержке МОМ 50 представителей из стран Центральной Азии, Украины и России приняли участие в работе региональной конференции по борьбе против торговли людьми в Бишкеке в 2003 г. Они предложили создать региональный межправительственный совет, подписать региональный меморандум, создать базу данных с целью обмена информацией и провести совместные образовательные программы и программы обмена опытом на региональном уровне для обучения специалистов в борьбе против торговли людьми. Пока не ясно, какие реальные действия уже имели место. См. Khujand 2003.

[97] Sadovskaya 2004.

Глава 7

[1] Фактически сегодняшние президентские режимы Центральной Азии более персонализированы и централизованы в плане принятия решений, чем советский режим после Сталина или современные коммунистические режимы Вьетнама и Китая.

[2] См. Linn 2004.

[3] Suny 1993, Tishkov 1997.

[4] Allworth 1993.

[5] Huskey 1995.

[6] Olcott 1996.

[7] Massell 1974.

[8] Roy 2000.

[9] Там же.

[10] Roy 2000, Collins 2002.

[11] См. United Nations 2001a.

[12] Olcott 1996.

[13] Tishkov 1997.

[14] UNDP 2004b, UNDP 2003e.

[15] British Broadcasting Corporation 2004.

[16] См. Olcott 1996, Hunter 1996, Aslund et al. 1999.

[17] В 1999 г. Узбекистан вступил в ГУУАМ, свободный союз стран СНГ – Грузии, Украины, Узбекистана, Азербайджана и Молдовы, поддерживаемый США. Судя по сделанному в 2000 г. заявлению на официальном сайте группы, она «была официально основана как политический, экономический и стратегический союз, предназначенный для укрепления независимости и суверенитета бывших советских республик.» (http://www.guuam.org/general/browse.html) Однако в 2002 г. Узбекистан приостановил свое участие в ГУУАМ, выдвинув причиной своего решения нефункционирование организации.

[18] International Crisis Group январь 2002.

[19] Rashid 2002.

[20] International Crisis Group июнь 2003.

[21] Данные основаны на интервью с местными чиновниками и журналистами. Ош, январь 2002 г. и Джелалабад, август 2004 г.

[22] Olcott 1996. Страновое исследование ПРООН по Казахстану.

[23] Collins and Wohlforth 2003, Gleason 2003 г. В июле 2005 г. на встрече в верхах ШОС лидеры стран-участниц согласились придать особое значение необходимости координированного подхода к безопасности в Центральной Азии (см. Oxford Analytica 2005b).

[24] Suny 1993.

[25] Roy, 2000, стр. 181.

[26] В опросе 6 000 человек, проведенном в 2004 г. Всемирным банком в Центральной Азии, 78% респондентов заявили, что текущие отношения между этническими группами очень или довольно хорошие, и только 5% считали, что отношения между людьми различного этнического происхождения в следующем десятилетии могут ухудшиться.

[27] Еще одним аспектом, который, вероятно, помог снизить опасность превращения этнических различий в открытый политический конфликт, был тот факт, что по всему региону было запрещено регистрировать явно националистические партии. Тем самым экстремистские группы были лишены возможности занять места в парламенте. В то же время из-за такого подхода есть риск загнать этнический экстремизм в подполье.

[28] См. Главу 4 этого доклада.

[29] IRIN 2005b, Радио Свободная Европа/Радио Свобода 2005b.

[30] Holmes1995.

[31] См. Nations in Transit Annual Reports, www.freedomhouse.org.

[32] Страновые исследования ПРООН по Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану и Туркменистану.

[33] Olcott 1996.

[34] В своем ежегодном обращении к казахстанскому парламенту 18 марта 2005 г. президент Назарбаев выразил поддержку региональным организациям в Центральной Азии и заявил: «Наша дальнейшая региональная интеграция приведет к стабильности, региональному прогрессу и экономической, военной и политической независимости. Поэтому я предлагаю создать Союз среднеазиатских стран. У нас общие экономические интересы, культурное наследие, язык, религия и экологические проблемы, и мы сталкиваемся с общими внешними угрозами. Нам следует направить наши усилия на достижение более тесной экономической интеграции, создание общего рынка и введение единой валюты.» Kazakhstan's Echo 2005.

[35] Там же.

[36] Olcott 1996, Hunter 1996, Gleason 2001, Страновое исследование по Туркменистану.

[37] Collins 2004.

[38] Roy 2000.

[39] Collins 2002 and 2004.

[40] Эту теорию особенно поддерживает экономист Джоэл Хеллман, что отражается в его работах: EBRD and the World Bank, См. Hellman, 1998, Hellman.et al. 2000b.

[41] Там же.

[42] Там же, Hellman et al. 2000a.

[43] Российская «инсайдерская приватизация» в начале 1990-х гг. – классический пример такой ситуации. Выигравшие в процессе окружили президента Ельцина. Они также ограничили рыночные реформы, коррумпировали и вывели за рамки законности процесс демократизации (McFaul 1996, Hoffman 2001).

[44] Hellman 1998, Hellman et al. 2000b.

[45] См. Главу 2 данного доклада. Кроме того, по Индексу экономической свободы Wall Street Journal/ Heritage Foundation, Узбекистан и Туркменистан находятся среди 10 стран мира с наихудшими показателями в области экономических свобод. См. The Wall Street Journal and Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, 2003 и 2004 гг., www.cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm.

[46] См., например, International Crisis Group 2005b.

[47] Kusainov 2003, Junisbai and Junisbai. n.d.

[48] EBRD 2003b.

[49] Оценки EIU и Всемирного банка.

[50] Ширин Акинер (Shirin Akiner) описывает Таджикистан как государство, «в котором борьба за власть между различными индивидуумами и/или политическими группировками почти что узаконена», Akiner, *Tajikistan,* стр. 88, цитируется в De Martino, стр.158.

[51] International Crisis Group 2003a and 2004b .

[52] Hoff and Stiglitz 2002. См. также Главу 3 данного доклада.

[53] Pashkun 2003b.

[54] Из интервью авторов Доклада ПРООН о человеческом развитии в Центральной Азии с представителями министерств торговли и экономики Кыргызстана и Таджикистана, август, сентябрь 2004 г.

[55] Помимо оппозиции со стороны групп влияния, еще одним фактором, объясняющим отсутствие продвижения в либерализации валютных операций и торговли, было широко распространенное убеждение в руководстве Узбекистана о том, что политика импортозамещения, направленная на защиту национальных производителей от иностранной конкуренции – гораздо лучшая стратегия по сравнению с либеральным торговым режимом, поддерживаемым международными финансовыми учреждениями.

[56] Said 2000.

[57] Согласно одному отчету, «связанные с кланами влиятельные группы во властных структурах рассматривают новых предпринимателей как конкурентов и как угрозу своим интересам». См. Institute for War and Peace Reporting 2004a.

[58] Aitkhozhin and Buluktaev,2004, стр. 17 – 18.

[59] По поводу Демократического выбора Казахстана как первой главной постсоветской оппозиции см. Junisbai and Junisbai n.d.

[60] Пресс-релиз ОБСЕ от 11 июля 2005 г.: «Президентские выборы в Кыргызстане, проведенные 10 июля, представляют собой пример ощутимого прогресса на пути соответствия обязательствам

ОБСЕ и другим международным организациям в области демократических выборов, хотя подсчет голосов и вызвал некоторые сомнения. Международная миссия по наблюдению за выборами в предварительном отчете, опубликованном сегодня, пришла к выводу, что основные гражданские и политические права были в основном соблюдены и пресса на выборах имела возможность работать более свободно.» См. http://www.osce.org/odihr/item_1_15624.html.

61 Media News: Appeal to the President of the Kyrgyz Republic, Government of the Kyrgyz Republic, People of the Kyrgyz Republic and International Community, см. http://www.internews.kg/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1608&mode=thread&order=0&thold=0. См. также Saidazimova 2005b.

62 Pashkun 2003a.

63 См. Saidazimova 2005a and 2005c, Alibekov 2005.

64 Опрос общественного мнения Всемирного банка.

65 Asian Development Bank, n.d., p. 65

66 Там же, стр. 65–66.

67 См. также Главу 3 данного доклада.

68 Там же. См также World Bank Indicators of Governance, www.info.worldbank.org/governance.

69 См.: Van De Walle 1997, Richard Joseph 1998, Karl 1999, Collins 2004.

70 Rotberg 2003, Rotberg 2004.

71 См: Roy 2000, Collins, 2002.

72 Khamidov 2002 .

73 International Crisis Group June 2003a.

74 См., например, International Crisis Group 2003b.

75 См. Таблицу 7.4. В отношении Таджикистана и Туркменистана нет сравнительных данных за этот период.

Глава 8

1 Данная глава посвящена в основном отношениям на официальном уровне – между правительствами или между правительствами, с одной стороны, и международными и региональными организациями – с другой. Вопросы частных инвестиций и торговли рассматриваются в Главе 3.

2 Относительно высокий и растущий уровень помощи Казахстану в абсолютных цифрах и даже на душу населения может показаться удивительным, учитывая стремительный рост богатства страны, основанный на торговле энергоносителями.

3 Hill 2004.

4 Tolipov 2004.

5 Gleason 2004a.

6 Россия предоставляла гуманитарную помощь, в особенности Таджикистану. Россия прислала 56 тонн гуманитарных грузов, после того как в результате оползней и наводнений более 1 000 таджикских граждан оказались без крова в конце 2004 г., в т. ч. палатки, портативные электрогенераторы, медикаменты, детское питание и другие виды продовольствия, которые были переданы таджикскому Министерству гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций. Доложено в *Central Asia-Caucasus Analyst* 2004.

7 Otorbaev 2004.

8 Там же.

9 Arman 2004.

10 Johannes Linn. Интервью с Зульфирой Ахмедовой и Дильшодом Ахунджановым из представительства ЕБРР в Узбекистане, 8 июля 2004 г., и коммюнике Rika Ishii, представительство руководителя экономического отдела ЕБРР в Лондоне, 7 декабря, 2004.

11 Blagov 2004.

12 Blagov 2005a.

13 Gleason 2004b.

14 Dorian 2004.

15 Gleason 2004b.

16 Там же.

17 Там же.

18 Economist Intelligence Unit 2005.

19 Как заметила Fiona Hill: «Самый большой вклад России в безопасность на ее южном фланге за последнее десятилетие состоял не в военном присутствии на базах, в развертывании войск или заключении пактов о безопасности и продаже оружия, а в том, что она приняла избыточную (преимущественно мужскую) рабочую силу из кавказских и центральноазиатских государств, обеспечила рынки для их товаров и переводила средства в форме денежных переводов, а не иностранной помощи» (2004).

20 Там же.

21 18 октября, 2004 г. Россия подписала соглашение с Таджикистаном, по которому несколько сотен тысяч таджикских мигрантов могут официально зарегистрироваться как работники и получить медицинскую страховку. Сообщение BBC от 18 октября 2004 г.

22 Hill 2004.

23 Oxford Analitical Report, 18 октября 2004 г.

24 Peimani 2004b.

25 Daily 2005.

26 Россия выдала лидеров оппозиции, попросивших у нее убежища, правительствам Кыргызстана и Таджикистана. См. Blagov 2003. Россия также удовлетворила просьбу правительства Таджикистана о передаче лидера оппозиционной Демократической партии Таджикистана Махмудрузи Искандарова, который в декабре 2004 г. находился в Москве. См. Mahmudov 2004. Россия отреагировала на беспорядки в Андижане, Узбекистан, в мае 2005 г., возложив вину на исламских террористов и поддержав действия узбекского правительства. См. McDermott, 2005.

[27] Wu and Chen 2004, p. 1 064.

[28] Oresman 2003, pp. 78–79.

[29] Китай также решительно поддержал инициативу ЦАРЭС.

[30] Изложение доклада Blaxall 2003, p. 165.

[31] Oresman 2004.

[32] Там же.

[33] Помимо торговых и энергетических связей, упомянутых здесь, потенциально сложным может явиться вопрос о распределении водных ресурсов между Казахстаном и Китаем, упомянутый в Главе 4.

[34] Wu and Chen 2004, p. 1 074.

[35] Там же.

[36] Там же.

[37] The Economist 2004b, pp. 46–47.

[38] Bransten 2004.

[39] При строительстве трубопровода имели место некоторые трения в связи с тем, что обе стороны требовали, чтобы в проекте были заняты их рабочие. Более того, китайским рабочим платят почти в три раза больше, чем казахским рабочим. Kuanov 2004.

[40] Lelyveld 2004.

[41] Kazakhstan News Bulletin 2004.

[42] Bransten 2004.

[43] Wu and Chen 2004, p.1 074.

[44] Oresman 2004.

[45] Интернет-портал правительства Узбекистана, без даты

[46] Oresman 2004.

[47] Otorbaev 2004.

[48] Oxford Analitica Report, 23 сентября 2004.

[49] Приведено в Asian Development Bank 2005.

[50] Bransten 2004.

[51] Uygyur Information Agency 2004.

[52] Oresman 2004.

[53] Blagov 2005b.

[54] См.http://usinfo.state.gov/usinfo/Archive/2005/Jul/26-239598.html.

[55] The Times of Central Asia 2004a.

[56] Интервью с представителями посольства Республики Узбекистан в Соединенных Штатах, 2003 г., и частные разговоры с узбекскими бизнесменами.

[57] На саммите ШОС в июле 2005 г. было принято решение о создании «контактной группы ШОС-Афганистан» для борьбы с незаконным оборотом наркотиков, «стабилизации социально-экономической ситуации» и участия в программах восстановления Афганистана». См. Socor 2005.

[58] Smith 2004.

[59] Afrasiabi 2004, Khan 2004, p.45.

[60] Oliker et al. 2004, p. 262.

[61] Страновое исследование ПРООН по Туркменистану.

[62] Khachaturian 2004.

[63] IRNA 2004.

[64] Там же.

[65] UzReport.com 2005.

[66] Радио Free Europe / Radio Liberty 2005a, Voice of America 2005.

[67] Peimani 2004a.

[68] Khan 2004, pp. 50–51.

[69] Kyrgyz National News Agency 2004.

[70] Khwaja 2004, p. 9.

[71] Khan 2004, p. 57.

[72] Alibekov 2003.

[73] Jawahar 2002.

[74] Davis and Sweeney 2004, p. 72.

[75] Starr 2004, p. 17.

[76] Khwaja 2004.

[77] Одним из проявлений потенциала для напряженности явился призыв лидеров ШОС к США, озвученный в конце июля 2005 г. на саммите в Астане, чтобы США определились со сроками ухода с баз в Центральной Азии. Вслед за этим, также в июле 2005 г., Узбекистан потребовал ухода американцев с воздушной базы в Узбекистане. Реакция Узбекистана, по-видимому, была связана с критикой США положения в Узбекистане с правами человека.

[78] Davis and Sweeney 2004, pp. 47–78.

[79] Официальный веб-сайт GTZ (www.gtz.de).

[80] Интервью Johannes Linn с Dr.Wolfgang Armbruster, 21 февраля 2005.

[81] See the SECO website, www.swisscoop.kg/index.php?navID=3244&lID=1&userhash=33058255&officeID=40.

[82] See the SECO website, www.swisscoop.kg/index.php?navID=3244&lID=1&userhash=33058255&officeID=40.

[83] SWISSINFO, see www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=2156&sid=4574256&cKey=1072447023000.

[84] Там же.

[85] Интервью с Мэри Норрис, должностное лицо ЮСАИД, ответственное за программу по экономическому росту, Алматы, Казахстан, 4 января 2005 г.

[85] DFID 2004.

[86] USAID 2004.

[87] DFID 2004.

[88] См. примечание 86.

[89] Rizaev 2005, p. 1.

[90] US Department of State 2004.

[91] The Economist 2004a.

[92] Официальный сайт Europe Aid Cooperation Office, http://europa.eu.int.

[93] DFID 2004, pp. 2 and 16.

[94] US Department of State 2004.

[95] Там же.

[96] См. также официальный сайт Europe Aid Cooperation Office http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/.

[97] Интервью Johannes Linn с Hugues Mingarelli, директором по Восточной Европе, Кавказу и Центральной Азии и Constantinos Vardakis, Mark Raymaekers, и Pierre Borgoltz из REFLEX, часть Европейской комиссии, которая определяет стратегию и приоритеты помощи в развитии, 23–24 февраля 2005 г.

[98] Europe Aid Cooperation Office official website, http://europa.eu.int.

[99] Government of Germany 2001, p. 5.

[100] Johannes Linn интервью с Dr. Armbruster, 21 февраля 2005.

[101] Там же.

[102] Reuters News 2004.

[103] Asian Development Bank 2004a.

[104] Сюда входит, в частности, исследование Азиатского банка развития для данного отчета (Глава 3 в данном докладе), которое посвящено региональной торговле, транспорту и транзиту в Центральной Азии.

[105] Asian Development Bank 2004c, Appendix A, p. 57.

[106] Asian Development Bank 2003a, p. ii-iii..

[107] World Bank 2004c, Annex 3.

[108] World Bank 2004e. Большая часть поддержки реформ микрофинансирования со стороны Международной финансовой корпорации и ЕБРР обеспечивается двусторонними донорами, включая DFID и USAID.

[109] Коммюнике Martin Holtmann из Всемирного банка Johannes Linn, 21 декабря 2004.

[110] Asian Development Bank 2004c, Appendix 1, p. 58.

[111] Там же.

[112] Asian Development Bank 2004c, Appendix 1, p. 59.

[113] Там же, p. 59.

[114] World Bank 2004e.

[115] Asian Development Bank 2004c, p. i

[116] В настоящий момент вопрос о членстве России рассматривается.

[117] См., например, United Nations Coordination Unit in Tajikistan, n.d.

[118] Birdsall and Rojas-Suarez (2004) приходят к выводу, что в целом доноры не выделяют достаточные финансовые средства на обеспечение доступа к региональным общественным благам в целом в мире.

[119] Такая база данных по донорам для Юго-Восточной Европы была создана совместно Европейским союзом и Всемирным банком; см. see www.seerecon.org.

[120] До сих пор Туркменистан отклоняет приглашение участвовать в ЦАРЭС.

Литература

Abache, Jorge Saba, Andy Dickerson and Francis Green. 2004. "Trade Liberalization and Wages in Developing Countries." The Economic Journal 114 (493): F73-F96.

Abbink, K., L. Moller and S. O'Hara. 2005. "The Nexus Game—An Experimental Analysis of the Syr Darya River Conflict." CEDEX Discussion Paper. University of Nottingham, Notthingham. Forthcoming.

Abdurahim, Rajabov. 2005. Presentation of the First Deputy Minister of Emergency Situations and Civil Defense of the Republic of Tajikistan at the World Conference on Disaster Reduction, 20 January, Kobe, Japan. [http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/member-states/tajikistan.pdf]. April 2005.

Afrasiabi, Kaveh. 2004. "China Rocks the Geopolitical Boat." Asia Times, 6 November. [www.atimes.com].

Aga Khan Development Network. 2005. "Central Asia's Rectangle of Concern." Background paper for the conference "Afghanistan: A Model for Peace-Building," organized by the Norwegian and German governments, 9-10 May, Berlin.

Aitkhozhin, K. K., and Yu. O. Buluktaev. 2004. "Rol' parlamenta v sisteme gosudarstvennoi vlasti." Policy Studies, 5(December): 17-18.

Aitmatov, Chingiz. 1989. The Place of the Skull. First published in the Soviet Union in 1987 under the title Plaka. Translated by Natasha Ward. New York: Grove Press.

Alexashenko, Sergey. 1993. "Macroeconomic Stabilization in the Former Soviet Republics: Dream or Reality?" In John Williamson, ed., Economic Consequences of Soviet Disintegration. Washington, DC: Institute for International Economics.

Alibekov, Ibragim. 2003 "India Set to Expand Presence in Central Asia." EurasiaNet.org, 3 December. [www.eurasianet.org].

———. 2005. "Central Asia's Reaction: The Kyrgyz Contagion." Transitions Online, 23 March. [www.tol.cz].

Allworth, Edward, ed. 1967. Central Asia: A Century of Russian Rule. New York: Columbia University Press.

———. 1993. Central Asia: 120 Years of Russian Rule. Durham, North Carolina: Duke University Press.

Annan, Kofi. 2000. Secretary-General salutes International Workshop on Human Security in Mongolia, 8-10 May, Ulaanbaatar. [www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2000/sg2555.html?print].

Arman, Kambiz. 2004. "Russia and Tajikistan: Friends Again." Eurasia Insight, 28 October.

Asian Development Bank. n.d. "Governance Assessment Study for Sound Development Management and Poverty Reduction—Kyrgyz Republic." Manila. Final draft.

———. 1998. A Generation at Risk: Children in the Central Asian Republics of Kazakhstan and Kyrgyzstan. Manila. [www.adb.org/Documents/Books/Generation_at_Risk/default.asp].

———. 2000. "Technical Assistance for Combating Desertification in Asia." TA Report OTH 34012. Bangkok.

———. 2001. "Regional Cooperation for Sustainable Mountain Development in Central Asia." TA Completion Report, TA 5878-REG. [www.adb.org]. March 2005.

———. 2003a. "Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Technical Assistance Grant to the Republic of Tajikistan for the Dushanbe-Kyrgyz Border Road Rehabilitation Project (Phase I)." Manila. RRP: TAJ 34569.

———. 2003b. "Transit Development: Strategy and Action Plan for Regional Cooperation in East and Central Asia." Background paper prepared for the Second Customs Cooperation Committee Meeting, 9-11 October, Tashkent.

———. 2004a. "ADB Helping to Boost Trade through Customs Modernization in the Kyrgyz Republic and Tajikistan." Asian Development Bank Press Release, 26 November.

———. 2004b. "Program Concept for Pipeline Entry of the Global Environment Facility for Central Asian Countries Initiative for Land Management." [www.adb.org/]. March 2005.

———. 2004c. "Central Asia Regional Economic Cooperation Member Countries: Regional Cooperation Strategy and Program 2005-2007." [www.adb.org/Documents/CSPs/CAREC/default.asp].

———. 2005. ADB Central Asia Regional News. 28 January-4 February 2005.

Aslov, S. M. 2003. "IFAS: Prospects and New Tasks." IFAS: a way to rational cooperation. IFAS Executive Committee, Dushanbe.

Aslund, Anders. 2001. "The Myth of Output Collapse after Communism." Working Paper 18. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.

Aslund, Anders, Martha Brill Olcott and Sherman Garnett. 1999. Getting it Wrong: Regional Cooperation and the CIS. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Babetskii, Ian, Oxana Babetskaia-Kukharchuk and Martin Raiser. 2003. "How Deep Is Your Trade? Transition and International Integration in Eastern Europe and the Former Soviet Union." EBRD Working Paper 83. European Bank for Reconstruction and Development, London.

Baffes, John. 2004. "Cotton: Market Setting, Trade Policies, and Issues." World Bank Policy Research Working Paper 3218. World Bank, Washington, DC.

Bakhiev, A. B. and S. E. Treshkin. 2002. "Desertification Problems of the South Priaral Region." Problems of Desert Development 1: 31-35.

Baniak, Andrzej, Jacek Cukrowski and Jan Herczynski. 2005. "On Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies." Problems of Economic Transition 48(2): 6-28.

BBC (British Broadcasting Corporation). 2004."Tajik, Kyrgyz Border Villages' Problems Detailed." BBC Monitoring, 26 August.

Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine. 2004. "Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence." World Bank Policy Research Working Paper 3338. World Bank, Washington, DC.

Belenitsky, Aleksandr. 1968. Central Asia. Translated by James Hogarth. Geneva: Nagel Publishers.

Berdal, Mats and David Malone. 2000. Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. New York: International Peace Academy.

Berg, Andre and Anne Krueger. 2003. "Trade, Growth and Poverty: A Selective Survey." IMF Working Paper WP/03/30. International Monetary Fund, Washington, DC.

Bergsman, J., H. G. Broadman and V. Drebentsov. 2000. "Improving Russia's Policy on Foreign Direct Investment." World Bank Policy Research Working Paper 2329. World Bank, Washington, DC.

Birdsall, Nancy. 2004. "Underfunded Regionalism in the Developing World." Working Paper Number 49. Center for Global Development, Washington, DC.

Birdsall, Nancy, and Liliana Rojas-Suarez, eds. 2004. Financing Development: The Power of Regionalism. Washington, DC: Center for Global Development.

Blagov, Sergei. 2003. "Russia: Kyrgyzstan's Friend in Need?" EurasiaNet.org, 26 January. [www.eurasianet.org].

———. 2004. "Investment Strengthens Russian Ties to Uzbekistan." Eurasianet.org, 4 August. [www.eurasianet.org].

———. 2005a. "Nazarbayev and Putin Pledge 'God-Given Friendship'." Eurasianet.org, 19 January. [www.eurasianet.org].

———. 2005b. "Turkmenistan Explores Alternatives for Its Natural Gas." Eurasia Daily Monitor, 4 August. [http://Jamestown.org/edm/artikcle.php?article_id=2370114].

Blaxall, Martha O. 2003. "Economic and Political Implications of China's Growing Economic Power on Central Asia." Part of "China's Growth as a Regional Economic Power: Impacts and Implications," a hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 108th Congress, 1st session. U.S. Government Printing Office, Washington, DC.

Blua, Antoine. 2003 "Central Asia: Efforts Under Way to Bring Region Up to Speed With the Internet." Eurasianet.org, 13 April. [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp041303.shtml].

Bohr, A. 2003. "Regional Cooperation in Central Asia: Mission Impossible?" Helsinki Monitor 3: 254-268.

BP (British Petroleum). 2004. "BP Statistical Review of World Energy: June 2004." [www.bp.com/downloads.do?categoryId=9003093&contentId=7005944].

Bransten, Jeremy. 2004. "Central Asia: China's Mounting Influence. Part One: An Overview." Radio Free Europe/Radio Liberty. 18 November.

Campos, Nauro F., and Fabrizio Coricelli. 2002. "Growth in Transition: What We Know, What We Don't, and What We Should." Journal of Economic Literature 40 (September): 793-836.

Carpenter, Ted Galen. 2005. "Drug Prohibition Is a Terrorist's Best Friend." Cato Institute. [www.cato.org/dailys/01-05-05.html]. April 2005.

Caspian Environmental Program. 2004. "Environmental Priorities of the Caspian Sea." [www.caspianenvironment.org/envissues.htm]. March 2005.

Central Asia-Caucasus Analyst. 2004. "Russia Delivers 56 Tons of Humanitarian Aid to Tajikistan." [www.cacianalyst.org/issues/20041201Analyst.pdf].

Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program. 2004. Country factsheets, Tajikistan. [www.silkroadstudies.org/docs/FactSheet/2004/Tajikistan.pdf]. April 2005.

Cherkasov, P. A. 2002. "Preliminary Analyses of Quantity and Area of Glaciers Change on the Zailiyskiy Alatau Northern Slope During the 1955-1990 Years Period." Hydrometeorology and Ecology 1: 135-140.

Cherp, Aleg and Ruben Mnatsakanian. 2003. "Environmental Degradation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Past Roots, Present Transition and Future Hopes." In Eastern Europe, Russia and Central Asia. London: Europa Publications, Taylor and Francis Group.

Chichasov, G. N. and A. Shamen. 1997. "Long-Time Changes of Climate and Their Consequence for Grain Agriculture of Kazakhstan." Hydrometeorology and Ecology 3: 29-41.

China Daily. 2005. [www2.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-05/26/content_445707.htm]. 26 May.

Chouvy, Pierre-Arnaud. 2002. Les territoires de l'opium. Conflits et trafics du Triangle d'Or et du Croissant d'Or. Geneva: Olizane.

———. 2004a. "Afghan Opium Production Predicted to Reach New High." Jane's Intelligence Review 16(1). [www.pa-chouvy.org/Chouvy-JIR-OCT2004-AfghanOpiumNewHigh-2004.html]. April 2005.

———. 2004b. "Narco-Terrorism in Afghanistan." Terrorism Monitor 2(6). [www.geopium.org/terrorism-monitor-afghanistan-narcoterrorism.html]. April 2005.

———. 2005. "The Dangers of Opium Eradication in Asia." Jane's Intelligence Review 17(1). [www.geopium.org/Chouvy-JIR-JAN2005-DangerOpiumEradicationAsia.html]. April 2005.

Clark, John. 2004. "A Strategy of Preventive Development in Kazakhstan." Hudson Institute White Paper. Washi-

ngton, DC. [www.sipr.org/pdfs/ClarkPrevDev.pdf]. April 2005.

Collier, Paul. 2003. Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. New York: Oxford University Press.

Collins, Kathleen. 2002 "Clans, Pacts, and Politics: Understanding Regime Transition in Central Asia." Journal of Democracy 13(3).

———. 2004. "The Logic of Clan Politics." World Politics 56(2): 224-261.

Collins, Kathleen and William C. Wolhfoth. 2003. "Central Asia: Defying Great Game Expectations." In Richard Ellings and Aaron Friedberg, eds., Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis. Seattle: National Bureau of Asian Research.

Commission on Human Security. 2003. Human Security Now. New York.

Cornell, Svante. 2004. "Narcotics, Radicalism and Security in Central Asia: The Islamic Movement of Uzbekistan." East European Studies Working Paper no. 84. Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program. [www.silkroadstudies.org].

Cukrowski Jacek, Ernest Aksen and Manfred M. Fischer. 2002. "Propagation of Crises across Countries: Trade Roots of Contagion Effects." Economia Internazionale LV(2): 213-229.

Dabadaev, T. 2004. Towards Post-Soviet Central Asian Regional Integration: A Scheme for Transitional States. Tokyo: Akasi Shoten Co. Ltd.

Daly, John C. K. 2005. "Sino-Kyrgyz Relations After the Tulip Revolution." Association for Asia Research, 7 June. [www.asianresearch.org/articles/2614.html].

Davis, Jacquelyn K., and Michael J. Sweeney. 2004. "Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning: Where Do We Go From Here?" The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington, DC.

De Martino, Luigi, ed. 2003. Tajikistan at a Crossroads: The Politics of Decentralization. Geneva: Cimera.

Deledda-Titchner, Antonella. 2002. Interview of the Regional Representative of the UN Office on Drugs and Crime by the Jahon Information Agency under the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan. [http://jahon.mfa.uz/ARHIV/2002/12/26122002.htm].

DFID (Department for International Development). 2003. "Privatisation /Transfer of Irrigation Management in Central Asia." London.

———. 2004. "Central Asia, South Caucasus and Moldova Regional Assistance Plan." London.

Dikih, A. N. 2001. "Problem and Prognosis of Glaciation and River Water Content in Central Asia." In: Water and sustainable development in Central Asia. Soros Foundation – Kyrgyzstan, Bishkek.

Djankov, Simeon, and Caroline Freund. 2000. "Disintegration and Trade Flows: Evidence from the Former Soviet Union." World Bank Working Paper 2378. The Financial Sector Strategy and Policy Department, World Bank, Washington, DC.

Dollar, David, and Aart Kraay. 2004. "Trade, Growth, and Poverty." The Economic Journal 114(493): F22-F49.

Dorian, J. 1998. "Energy Resources in Central Asia." A presentation to the Asian Development Bank's Second Workshop on Economic Cooperation in Central Asia: Challenges and Opportunities in Energy, 3-5 March, Manila.

———. 2004. "Central Asia: A Major Emerging Energy Player in the 21st Century." A paper prepared for "Thirty Years of World Energy Policy: The International Editorial Board Meeting of Energy Policy Journal and Conference" at Hong Kong Baptist University, 23-25 March, Hong Kong.

Dudwick, Nora, Elizabeth Gomart, Alexandre Marc and Kathleen Kuehnast, eds. 2003. When Things Fall Apart: Qualitative Studies of Poverty in the Former Soviet Union. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

Dukhovny, Victor, Vadim Sokolov and Dinara Ziganshina. 2004. "Some Ideas about IWRM Implementation in Central Asia." Scientific Information Center of the Interstate Commission for Water Coordination. Paper presented at the Seminar on the Role of Ecosystems as Water Suppliers," December, Geneva.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2001. Transition Report: Energy in Transition. London.

———.2003a. "Overview of EBRD's Micro and Small Enterprise Finance Activities with a Special Focus on Central Asia." Paper prepared for the World Bank Conference on Expanding Access to Microfinance in Central Asia, 2-4 April, Almaty.

———. 2003b. Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation. London.

———. 2004. Transition Report 2004: Infrastructure. London.

The Economist. 2004a. "After the Taliban." 20 November.

———. 2004b. "Fear of the Dragon." 13 November: 46-27.

Economist Intelligence Unit. 2005. Country Report Tajikistan. [www.store.eiu.com/index.asp?layout=show_sample&product_id=50000205&country_id=TJ]. March 2005.

Eichengreen, B., A. K. Rose and C. Wyplosz. 1996. "Contagious Currency Crises." National Bureau of Economic Research Working Paper 5681. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Elborgh-Woytek, Katrin. 2003. Of Openness and Distance: Trade Developments in the Commonwealth of Independent States, 1993-2002. IMF Working Paper WP/03/27. International Monetary Fund, Washington, DC.

Elisseff, Vadime, ed. 1998. The Silk Roads: Highways of Culture and Commerce. Paris: UN Educational, Scientific and Cultural Organization.

Ellman, Michael, and Vladimir Kontorovich. 1992. The Disintegration of the Soviet Economic System. London: Routledge.

EM-DAT. 2005. The Office of US Foreign Disaster Assistance/Center for Research on the Epidemiology of Disasters International Disaster Database. [www.emdat.net/disasters/Visualisation/profiles/natural-table-emdat.php?country=Tajikistan&Submit=Display+Country+Profile]. April 2005.

Esty, Daniel C., Marc Levy, Tanja Srebotnjak and Alexander de Sherbinin. 2005. Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven, Connecticut: Yale Center for Environmental Law and Policy.

European Commission. 2001. "A Sustainable Europe for a Better World. The EU Strategy on Sustainable Development." [http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/document_en.htm]. March 2005.

Faye, Michael L., John W. McArthur, Jeffrey D. Sachs and Thomas Snow. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries." Journal of Human Development 4(1): 31-68.

Fleming, Alex, L. Chu and M. R. Bakker. 1997. "Banking Crises in the Baltics." Finance & Development, March: 42-45.

Freinkman, Lev, Evgeny Polyakov and Carolina Revenco. 2004. Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries. Washington, DC: The World Bank.

Gaidar, Yegor, ed. 2003. The Economics of Russian Transition. Cambridge: MIT Press.

Gillis, M., D. Perkins, M. Roemer and D. Snodgrass. 1992. Economics of Development. New York and London: W. W. Norton & Company.

Gleason, Gregory. 2001. "Inter-State Cooperation in Central Asia from the CIS to the Shanghai Forum." Europe-Asia Studies 53(7): 1077-1095.

———. 2003. "Uzbekistan." From the Nations in Transit series. New York: Freedom House.

———. 2004a. "Central Asian Countries Close Ranks with Russia." Central Asia-Caucasus Analyst, 30 June. [www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=2491].

———. 2004b. "Financing Russia's Central Asian Expansion." Central Asia-Caucasus Analyst, 3 November. [www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=2796].

Global International Waters Assessment. 2005. Regional Assessment 24: the Aral Sea. Draft. [www.giwa.net/publications/].

Godinho, J., J. Veen, Massoud Dara, J. Cercone and J. Pacheco. 2004. "Stopping TB in Central Asia: Country Profiles." World Bank paper ECSHD/ECCU8. World Bank, Washington, DC.

Government of Germany. 2001. "Federal Ministry for Economic Cooperation and Development Central Asia Strategy." Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Bonn.

Government of Uzbekistan. n.d. Proposal of the Republic of Uzbekistan on the Establishment of a Central Asian Common Market.

———. 2004. "Through Education to the Country's Progress." Press service of the President of the Republic of Uzbekistan. [http://2004.press-service.uz/eng/pressa_eng/pressa_eng17d.htm].

Gros, Daniel. 1991. "Regional Disintegration in the Soviet Union: Economic Costs and Benefits." Intereconomics 26 (September-October): 207-213.

Hamby, Gavin, ed. 1966. Central Asia. New York: Delacorte Press.

Hare, Paul, Alan Bevan, Jon Stern and Saul Estrin. 2000. "Supply Responses in the Economies of the Former Soviet Union." Discussion Paper No. 2000/09. Centre for Economic Reform and Transformation, Department of Economics, Heriot-Watt University, Edinburgh.

Heleniak, Timothy. n.d. "An Overview of Migration in the Post-Soviet Space: Can You Go Home?" In Cynthia Buckley and Blair Ruble, eds., Immigration, Forced Migrants, and Refugees. Washington, DC: Kennan Institute. Forthcoming.

———. 2004. "Migration of the Russian Diaspora After the Breakup of the Soviet Union." Journal of International Affairs, Spring: 110.

Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Nations." World Politics 50(2): 203-234.

Hellman, J., G. Jones and D. Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition." World Bank Policy Research Working Paper No. 2402. World Bank, Washington, DC.

Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann and M. Schankerman. 2000. "Measuring Governance and State Capture: The Role of Bureaucrats and Firms in Shaping the Business Environment." World Bank Policy Research Working Paper No. 2312. World Bank, Washington, DC.

Hill, Fiona. 2004. "Eurasia on the Move: The Regional Implications of Mass Labor Migration from Central Asia to Russia." A presentation at the Kennan Institute, 27 September, Washington, DC.

Hobson, John M. 2004. The Eastern Origins of Western Civilization. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2002. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-communist Societies." NBER Working Paper Series #9282 (October). National Burea of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Hoffman, David. 2004. The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia. New York: PublicAffairs.

Holmes, Stephen. 1994. "Superpresidentialism." East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994: 123-126.

Hopkirk, Peter. 1980. Foreign Devils on the Silk Road: The Search for the Lost Cities and Treasures of Chinese Central Asia. London: Murray.

———. 1994. The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia. New York: Kodansha America, Inc.

Human Rights Watch. 2003. Fanning the Flames: How Human Rights Abuses Are Fueling the AIDS Epidemic in Kazakhstan. New York: Human Rights Watch.

Hunter, Shireen. 1996. Central Asia Since Independence. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

Huskey, Eugene. 1995. "The Rise of Contested Politics in Central Asia: Elections in Kyrgyzstan, 1989-1990." Europe Asia Studies 47(5): 813-833.

IMF (International Monetary Fund). 1992. Common Issues and Interrepublic Relations in the Former USSR. Washington, DC.

———. 2003. "Fund Assistance for Countries Facing Exogenous Shocks." Document prepared by the Policy Development and Review Department, Washington, DC. [www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/080803.htm]. April 2005.

———. 2004a. Direction of Trade Statistics CD-ROM. Washington, DC.

———. 2004b. International Financial Statistics Yearbook 2004. Washington, DC.

———. 2004c. "Republic of Kazakhstan: Financial Sector Assessment Program Update. Technical Note on Bank Profitability and Competition." IMF Country Report No. 04/336. Washington, DC.

———. 2004d. "Republic of Kazakhstan. Financial System Stability Assessment Update." IMF Country Report 04/268. Washington, DC.

———. 2004e. "Republic of Kazakhstan: Financial System Stability Assessment. Update Including Reports on the Observance of Standards and Codes on the Following Topics: Banking Supervision and Anti Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism." IMF Country Report No. 04/268. Washington, DC.

Institute for War and Peace Reporting. 2004a. "Banned Uzbek Demo Sign of Mounting Tensions." Reporting Central Asia 290. 4 June. [www.iwpr.net/index.pl?aarchive/rca/rca_200406_290_1_eng.txt].

———. 2004b. "Lost Children of Central Asia." 19 January. [www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca_200401_257_2_eng.txt].

Interfax Ukraine. 2005. 23 March. [http://www.interfax.kiev.ua/eng/].

Intergovernmental Commission for Sustainable Development. 2001. Regional Environmental Action Plan for Central Asia. [www.caesd.kz/].

International Crisis Group. 2001. "Central Asia: Islamist Mobilization and Regional Security." Asia Report 14, 1 March.

———. 2002a. "Central Asia: Water and Conflict." Asia Report 34, 30 May.

———. 2002b. "The IMU and Hizb ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign." Asia Briefing 11, 30 January.

———. 2003a. "Radical Islam in Central Asia Responding to Hizb ut-Tahrir." Asia Report 58, 30 June.

———. 2003b. "Uzbekistan's Reform Program: Illusion or Reality?" Asia Report 46, 18 February.

———. 2004a. "The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community." Asia Report 76, 11 March.

———. 2004b. "Tajikistan: Confrontation or Consolidation?" Asia Briefing, 19 May.

———. 2005a. "The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture." Asia Report 93, 28 February.

———. 2005b. "Kyrgyzstan: After the Revolution." Asia Report 97, 4 May.

_____. 2005c. "Uzbekistan: The Andijon Uprising." Asia Briefing 38, 25 May.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2001. "Regional Assistance Strategy for Central Asia: 2000-2001." Geneva. [www.ifrc.org/docs/rascas/casras.asp]. April 2005.

———. 2004. World Disasters Report. Geneva.

International Fund for Saving the Aral Sea. 2003. "Draft Regional Policy, Strategy, and Action Program for Water and Salt Management." Regional Report No. 3, Aral Sea Basin Program, Global Environment Facility.

International Narcotics Control Board. 2004. Annual Report of the International Narcotics Control Board 2004. Vienna. [www.incb.org/e/ind_ar.htm].

Interstate Commission for Water Coordination. 2004. "On ICWC Training Center." Commission press release.

———.2005. "History of ICWC".Tashkent, ICWC [www.icwc-aral.uz].

IOM (International Organization for Migration). 2002. Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia: 2001-2002 Review. Vienna.

———. 2005. Fertile Fields: Trafficking in Persons in Central Asia. Vienna. [www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/Fertile_Fields.pdf]. April 2005.

IRIN (Integrated Regional Information Networks). 2003. "Central Asia: IOM Welcomes US Counter-Trafficking Assistance." Ankara, 2 October.

———. 2004a. "Central Asia: Special Report on Labor Migrants in Russia." 13 July.

———. 2004b. "Tajikistan: Focus on Keeping Girls in School." 8 June.

———. 2004c. "Uzbekistan: Tashkent Facing Drug Onslaught as Regional Heroin Production Booms." 28 September.

———. 2005a. "Kazakhstan-Uzbekistan: Travellers Report Border Corruption." 2 February.

———. 2005b. "Kyrgyzstan-Tajikistan-Uzbekistan: Reducing Cross-Border Water Conflict." 9 February.

———. 2005c. Central Asia: Weekly News Wrap. [www.irinnews.org/report.asp?ReportID=46412&SelectRegion=Asia].

IRNA. 2004. "Iran, Uzbekistan, Afghanistan to Expand Transportation Cooperation." From the IRNA Web site, Tehran, picked up by BBC Monitoring Middle East, 21 November.

Jawahar, K. R. 2002. "India and Kazakstan: Significant Changes." Security and Political Risk Analysis Foundation India. [www.subcontinent.com/sapra/research/centralasia/articles/ca_article_20020224a_html.html]. February 2002.

Jenkins, Ian, and Thomas Kennedy. 2000. "Transport Policy Issues for Regional Cooperation in the Central Asian Region." A report prepared for the Asian Development Bank.

Jenkins, Ian, and Paul Pezant. 2003. "Central Asia: Reassessment of the Regional Transport Sector Strategy." A report prepared for the Asian Development Bank.

Joseph, Richard. 1997. "Democratization in Africa after 1989." Comparative Politics 29(3): 363-382.

Junisbai, Barbara, and Azamat Junisbai. 2005. "The Democratic Choice of Kazakhstan." Draft paper.

Kamalov, T. K. 2002. "Water Crisis of Southern Priaralje—Contemporary Status and Perspectives." In Water Resources of Central Asia. Tashkent: Interstate Commission for Water Coordination.

Karl, Terry. 1999. The Paradox of Plenty. Berkeley: University of California Press.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators 1996-2002." Work Bank Policy Research Working Paper 3106. World Bank, Washington, DC.

Kaul, I., I. Grunberg and M. Stern. 1999. Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press.

Kazakhstan's Echo. 2005. 23 February. [www.kazakhembus.com].

Kazakhstan News Bulletin. 2004. 30 December. [www.kazakhembus.com].

Kerimi, Nina. 2000. "Opium Use in Turkmenistan: A Historical Perspective." Addiction 95(9).

Khachaturian, Haroutiun. 2004. "Iran Talks Peace, Energy to Buff Image." Eurasianet.org, 22 September. [www.eurasianet.org].

Khamidov, Alisher. 2002. "Clan Politics at the Base of Kyrgyzstan's Political Crisis." Eurasianet.org, 5 June. [www.eurasianet.org].

Khamidov, M. N. 2002. "10 Years of Interstate Water-Sharing in Syrdarya Basin." Melioration and Water Economy 1: 42-48.

Khan, Simbal A. 2004. "Iran's Relations with Central Asia—A Strategic Analysis." Perceptions 9(1).

Khwaja, Asma Shakir. 2004. "Reactivating the ECO: A Myth?" Central Asia-Caucasus Analyst 5(20), 20 October.

Kimmage, David. 2004. "Analysis: Terrorism, Common Ground, and the CIS Summit." Radio Free Europe/Radio Liberty, 20 September. [www.rferl.org/featuresarticle/2004/09/9a889321-6b57-4134-9b8c-5b2181ae98ca.html]. April 2005.

Kipshakbayev, N. K., and V. I. Sokolov. 2002. "Water Resources of the Aral Sea Basin: Formation, Distribution, Usage." In Water Resources of Central Asia. Tashkent: Interstate Commission for Water Coordination.

Komarov, I. 1993. "How Much Does Disintegration Cost?" Observer 26(30). In Russian. (www.nasledie.ru/oboz/N26_93/26_12.HTM).

Kotkin, Stephen. 2001. Armageddon Averted: The Soviet Collapse 1970-2000. Oxford: Oxford University Press.

Kuanov, Asan. 2004. "Chinese Deal Boosts Kazak Oil Industry." Institute for War and Peace Reporting, Reporting Central Asia 286, 21 May.

Kuksa, V. I., V. S. Zaletaev and N. M. Novikova. 1991. "The Ecological Aspects of the Aral Sea Problem. Waterresources 5: 143-154.

Kusainov, Aldar 2003. "Kazakhstan's Critical Choice." Eurasianet.org, 13 January. [www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav011303.shtml].

Kyrgyz National News Agency. 2004. "Development of Kyrgyz-Iranian Cooperation Discussed in Teheran." 24 November.

Lelyveld, Michael. 2004. "Central Asia: China's Mounting Influence. Part Two: The Battle for Oil." Radio Free Europe/Radio Liberty, 18 November.

LeMarquand, D. 1977. "International Rivers: The Politics of Cooperation." Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver.

Limao, Nuno and Anthony J. Venables. 2001. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade." The World Bank Economic Review 15(3): 451-479.

Linn, Johannes F. 2004. "Economic (Dis)Integration Matters: The Soviet Collapse Revisited." Paper prepared for the conference "Transition in the CIS: Achievements and Challenges," at the Academy for National Economy, 13-14 September, Moscow. Revised October 2004.

———. 2005. "Economic Integration of Eurasia: Opportunities and Challenges of Global Significance." CASE Studies and Analyses No. 298. Center for Social and Economic Research, Warsaw. [www.case.com.pl].

Lubin, Nancy. 2003. "Who's Watching the Watchdogs?" Journal of International Affairs, March.

Lubin, Nancy, Alex Klaits and Igor Barsegian. 2002. Narcotics Interdiction in Afghanistan and Central Asia: Challenges for International Assistance. Report for the Open Society Institute's Central Eurasia Project and Network Women' Program. New York: Open Society Institute.

Mahmudov, Anvar. 2004. "Tajikistan: Leading Politician Faces Extradition." Institute for War and Peace Reporting, Reporting Central Asia 334, 15 December.

Makarenko, Tamara. 2002. "Crime, Terror and the Central Asian Drug Trade." Harvard Asia Quarterly, 6(3).

Mansfield, Edward D., and Jon C. Pevehouse. 2000. "Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict." International Organization 54(4): 775-808.

Massell, Gregory. 1974. The Surrogate Proletariat. Princeton: Princeton University Press.

McCauley, David S. 2004. "Environmental Management in Independent Central Asia." In D. Burghart and T. Sabonis-Helf, eds., In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century. Washington, DC: National Defense University Press.

McDermott, Roger. 2005. "Russia Blames Taliban for Uprising in Uzbekistan." Eurasia Daily Monitor, 17 May. [http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2369755].

McFaul, Michael. 1995. "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia." World Politics 47(2): 210-243.

McKee, Martin, Jane Falkingham and Judith Healy, eds. 2002. Health Care in Central Asia. Part of the European Observatory on Health Care Systems Series. Maidenhead, United Kingdom: Open University Press.

McKinney, D. 2003. "Cooperative Management of Transboundary Water Resources in Central Asia." In D. Burghart and T. Sabonis-Helf, eds., In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path into the 21st Century. Washington, DC: National Defence University Press.

Metcalf, Lee Kendall. 1997. "The (Re)Emergence of Regional Economic Integration in the Former Soviet Union." Political Research Quarterly 50(3): 537-538.

Molnar, Eva and Lauri Ojala. 2003. "Transport and Trade Facilitation Issues in the CIS-7 Countries, Kazakhstan and Turkmenistan." Background paper for the CIS-7 Initiative. [www.cis7.org/].

Moore, K. 2004. "Central Asia: Buying Ignorance—Corruption in Education Widespread, Corrosive." Part 1. Radio Free Europe/Radio Liberty, 7 July.

Narayan, Deepa and Patti Petesch, eds. 2002. Voices of the Poor from Many Lands. Washington, DC: World Bank.

NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2005. "Nato Topics: Partnership for Peace." 19 May. [www.nato.int/issues/pfp/].

Noren, James H. and Robin Watson. 1992. "Interrepublican Economic Relations after the Disintegration of the USSR." Post Soviet Affairs 8: 89-129.

Novikova, N. M., J. V. Kuz'mina, T. V. Dikareva and T. U. Trofimova. 2001. "Preservation of the Tygai Bio—Complex Diversity within the Amu-Dar'ya and Syr-Dar'ya River Deltas in Aridization Conditions." In Ecological Research and Monitoring of the Aral Sea Deltas: A Basis for Restoration, UNESCO Aral Sea Project 1997-2000 Final Scientific Reports, Book 2: 155-188.

Olcott, Martha Brill. 1996. Central Asia's New States: Independence, Foreign Policy, and Regional Security. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Oliker, Olga, Rollie Lal and Edwin S. Black. 2004. "Interstate Relations: Within and Beyond the Region." In Olga Oliker and Theodore W. Karasik, eds., The United States and Central Asia: Issues and Prospects. Rand Corporation, Santa Monica, California.

Olimova, Saodat and Igor Bosc. 2003. Labour Migration from Tajikistan. Vienna: International Office of Migration.

Open Society Institute. 2003. Building Open Societies. An annual report. Open Society Institute, New York.

Oresman, Matthew. 2003. "Catching the Shanghai Spirit." Journal of Social Sciences 12.

———. 2004. "The SCO Summit and Criteria for Analysis." The China-Eurasia Forum Monthly, June.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe). 2001. "Programme of Action." From the International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13-14 December, Bishkek. [www.osce.org/documents/cio/2001/12/677_en.pdf]. April 2005.

———. 2005. "OSCE Chairman Repeats Call for an Investigation into Andijan Events Following OSCE/ODIHR Report." Press release, 20 June. [www.osce.org/item/15234.html].

Osmonaliev, Kairat. 2005. "Developing Counter-Narcotics Policy in Central Asia: Legal and Political Dimensions." A paper prepared for the Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Programme. [www.silkroadstudies.org].

Otorbaev, Dr. Joomart. 2004. Remarks made by the Deputy Prime Minister for Economic Affairs of Kyrgyzstan to the Carnegie Endowment for International Peace, 5 October, Washington, DC.

Oxford Analytica 2005a. "Central Asia: Migration Headache." Russia/CIS Daily Brief. 25 July.

Oxford Analytica. 2005b. Russia/CIS Daily Brief. 6 July.

Pala, Christopher. 2005. "To Save a Vanishing Sea." Science 307(5712): 1032-1034.

Parshin, Konstantin. 2001. "Anti-Drug Trafficking Effort Could Help Fight Terrorism." Eurasia Insight, 21 September.

Pashkun, Dmitry. 2003a. "Governance Assessment for the Central Asian Region." Asian Development Bank, Manila.

———. 2003b. "Structure and Practice of State Administration in Uzbekistan." Open Society Institute, Budapest.

Peimani, Hooman. 2004a. "Central Asian States Increase Energy Swap Deals with Iran." Central Asia-Caucasus Analyst 5(12).

———. 2004b. "Russian Military Base in Tajikistan Inaugurated." Central Asia-Caucasus Analyst 5(20).

Pleskovic B., A. Aslund, W. Bader and R. Campbell. 2002. "Capacity Building in Economics. Education and Research in Transition Economies. ." World Bank Policy Research Working Paper 2763. World Bank, Washington, DC.

Pomfret, Richard. 2001. The Economics of Regional Trading Arrangements. Paperback edition with new preface. Oxford: Oxford University Press.

———. 2005. "Development Lessons for Central Asia." In K. Fukasaku, M. Kawai, M. G. Plummer and A. Trzeciak-Duval, eds., The Impact and Coherence of OECD Country Policies on Asian Developing Economies. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ponce, Robert. 2002. "Rising Heroin Abuse in Central Asia Raises Threat of Public Health Crisis." Eurasia Insight, 29 March.

Raballand, Gaël, Antoine Kunth and Richard Auty. 2005. "Central Asia's Transport Cost Burden and Its Impact on Trade." Economic Systems 29: 6-31.

Radio Free Europe/Radio Liberty. 2005a. "Iran Offers 50 Million Euros in Credits to Boost Uzbek Trade." 10 January.

———. 2005b. "Kazakhstan, Kyrgyzstan Resolve Water Crisis." 9 February.

———. 2005c. "Tajikistan: Memories Of Civil War Leave Youth Cautious About New Revolution." 11 April. [www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/cc93eaf2-7f47-4e07-be3f-c6b155d766c5.html].

Rashid, Ahmed. 1994. The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism? London: Zed Books.

———. 2002. Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia. New York: New York University Press.

Reuters News. 2004. "U.S., Central Asia Sign Trade, Investment Pact." 1 June.

Rizayev, Atabek. 2005. "First Meeting of 'Central Asia + Japan' Initiative held in Tashkent." Central Asia-Caucasus Analyst, 6(9).

Rosecrance, Richard. 1986. The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York: Basic Books.

Rotberg, Robert, ed. 2003. State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, DC: Brookings Institution Press

———. 2004. When States Fail: Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press.

Roy, Oliver. 2000. The New Central Asia: The Creation of Nations. New York: New York University Press.

Rubinova, F. 2000. "Regularities of Anthropogenic Changes of Flow of the Central Asia Rivers." State Hydrometeorological Service, Tashkent.

Rumer, Boris Z. 1989. Soviet Central Asia. Boston: Unwin Hyman.

Sadoff, C., D. Whittington and D. Grey. 2002. "Africa's International Rivers." Part of the World Bank Directions in Development Series. World Bank, Washington DC.

Sadovskaya, Elena. 2004. "Labor Migration in Central Asia, Russia, Afghanistan and Pakistan." Baseline research prepared for the International Organization for Migration, Vienna.

Said, Farangis. 2000. "Machinations Mar Uzbekistan's Banking System." Central Asia-Caucasus Analyst, 8 November. [www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=308].

Saidazimova, Gulnoza. 2005a. "Central Asia: Presidents Say 'Yes' to Privileges but 'No' to Stepping Down." Eurasianet.org, 8 February. [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp020805a.shtml].

———. 2005b. "Kyrgyzstan: For President, Parliamentary Elections a Family Affair." Radio Free Europe/Radio Liberty, 20 January.

———. 2005c, "Kyrgyzstan: Media Crackdown Appears to Be Continuing." Radio Free Europe/Radio Liberty, 1 March.

Santos-Paulino, Amelia, and A. P. Thirlwall. 2004. "The Impact of Trade Liberalization on Exports, Imports and the Balance of Payments of Developing Countries." The Economic Journal 114(493): F50-F72.

Schneider, F. 2002. Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries. Linz: Kepler University.

Schneider-Deters, W. 2004. "Regional Cooperation in Central Asia—Vision and Reality." International Relations and Geopolicy 2: 19-21.

Sen, Amartya. 2001. "Global Inequality and Persistent Conflicts." Paper presented at the Nobel Peace Prize Symposium, 6 December, Oslo.

Shukurov, E. and A. Tabyshalieva. 1997. "Kyrgyzstan: Factors in the Destabilization and Stabilization of Ethnoconfessional Peace." Anthropology and Archeology of Eurasia 36(2): 8-30.

Sievers, Eric. 2003. The Post-Soviet Decline of Central Asia. London: Routledge Curzon.

Smith, James Purcell. 2004. "Iran Pushes for Positive Political Engagement in Central Asia." Central Asia-Caucasus Analyst 5(23): 10-11.

Socor, Valdimir. 2005. "SCO Asks Washington to Set Date for Withdrawal of Forces." Jamestown Daily Monitor 2(1-30). [www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=407&issue_id=3391&article_id=2369976].

SPECA (Special Programme for the Economies of Central Asia). 2004a. "Diagnostic Report on Water Resources in Central Asia." United Nations, New York.

———. 2004b. "Strengthening Cooperation for Rational and Efficient Use of Water and Energy Resources in Central Asia." United Nations, New York.

Spechler, M. C. 2002. "Regional Cooperation in Central Asia." Problems of Post Communism, November/December: 42-47.

Spor, M., and A. Krutov. 2002. "The Power of Water in a Divided Central Asia." Unpublished working paper.

Starr, Frederick S. 2004. Afghanistan Policy: It's Working. A paper prepared for the Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program. [www.silkroadstudies.org/new/inside/research/US_Europe.htm].

Steele, Jonathan. 2005. "Annan Attacks Erosion of Rights in War on Terror." The Guardian, 11 March. [www.guardian.co.uk/terrorism/story/0,12780,1435261,00.html]. April 2005.

Stewart, Frances. 2000. "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities." QEH Working Paper Series 33. Queen Elizabeth House, Oxford.

Suny, Ronald G. 1993. The Revenge of the Past. Stanford, California: Hoover Institution Press.

Sutela, Pekka. 2003. The Russian Market Economy. Helsinki: Kikimora Publications.

Swanström, Niklas. 2003. "The Southeast Asian and Chinese Connection to the Drug Trade in Central Asia." Central Asia-Caucasus Analyst, 27 August. [www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=1676]. April 2005.

———. 2005. "Multilateralism and Narcotics Control in Central Asia," CEF Quarterly: The Journal of the China-Eurasia Forum, February.

Tabyshalieva, Anara. . 2000. "Revival of Traditions in Post-Soviet Central Asia: Making the Transition Work for Women in Europe and Central Asia." World Bank Discussion Paper No. 411, Europe and Central Asia Gender and Development Series. World Bank, Washington, DC.

Tabyshalieva, A., I. Bainazarov, E. Shukurov. 1999. Vulnerable Groups of Children in Kyrgyzstan. Institute for Regional Studies, Bishkek. Unpublished paper.

Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2002. "Rapporteur's Summary for the Commission on Human Security." For the "Round Table on Transition and Human Security in Central Asia," 22-24 April, Ashagabad.

———. 2004. "A Human Security Agenda for Central Asia." In Farian Sabahi and Daniel Warner, eds., The OSCE and the Multiple Challenges of Transition: The Caucasus and Central Asia. Aldershot, United Kingdom: Ashgate Publishing Ltd.

Te Velde, D. W., and D. Bezemer. 2004. "Regional Integration and Foreign Direct Investment in Developing Countries." A paper prepared for the Overseas Development Institute, London.

The Times of Central Asia. 2004a. "New Turkmen-Afghan Customs Check Point Inaugurated." 19 December.

———. 2004b. "Regional Workshop Discusses Environmental Issues in Central Asia." 14 October. [www.times-ca.com/news/AllNews/Central_Asia/2004/10/14/0060-138]. April 2005.

Tishkov, Valery. 1997. Ethnicity, Nationalism, and Ethnic Conflict: The Mind Aflame. Part of a series from the International Peace Research Institute, Oslo. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Tolipov, Farkhad. 2004. "The Expansion of CACO: A Russian Offensive or a Central Asian Surrender?" Central Asia-Caucasus Analyst 5(23): 3-5.

Tsalik, S. 2003. "Caspian Oil Benefits: Who Will Benefit?" Caspian Revenue Watch programme, Central Eurasia Project, Open Society Institute, New York.

UN (United Nations). 2001a. "Kyrgyz Republic Common Country Assessment." United Nations, Bishkek.

———. 2005a. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All. New York. [www.un.org/largerfreedom/]. April 2005.

———. 2005b. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. The report of the UN Millennium Project. New York.

UN Coordination Unit in Tajikistan. n.d. "Investing in Sustainable Development: Millennium Development Goals Needs Assessment." Dushanbe. [www.untj.org/?c=7&id=120].

UNAIDS (Joint UN Programme on HIV/AIDS). 2004a. The changing HIV/AIDS epidemic in Europe and Central Asia. Geneva.

———. 2004b. Report on the Global Aids Epidemic. Geneva.

UNDP (UN Development Programme). n.d. "UNDP Country Background Study, Kazakhstan." Prepared for the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security. Forthcoming in Problems of Economic Transition.

———. n.d. "UNDP Country Background Study, Kyrgyzstan." Prepared for the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security. Forthcoming in Problems of Economic Transition.

———. n.d. "UNDP Country Background Study, Tajikistan." Prepared for the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security. Forthcoming in Problems of Economic Transition.

———. n.d. "UNDP Country Background Study. Turkmenistan." Prepared for the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security. Forthcoming in Problems of Economic Transition.

———. n.d. "UNDP Country Background Study, Uzbekistan." Prepared for the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security. Forthcoming in Problems of Economic Transition.

———. 1993. Human Development Report: People's Participation. New York: Oxford University Press.

———. 1995. Human Development Report: Gender and Human Development. New York: Oxford University Press.

———. 1996. Human Development Report: Economic Growth and Human Development. New York: Oxford University Press.

———. 1997. Human Development Report: Human Development to Eradicate Poverty. New York: Oxford University Press.

———. 1998. Human Development Report: Consumption for Human Development. New York: Oxford University Press.

———. 1999a. Human Development Report: Globalization with a Human Face. New York: Oxford University Press.

_____. 1999b. Tajikistan National Human Development Report: Habitat and the Living Conditions of the Population. Dushanbe.

———. 2000. Human Development Report: Human Rights and Human Development. New York: Oxford University Press.

———. 2001a. Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development. New York: Oxford University Press.

———. 2001b. "Kyrgyzstan Common Country Assessment." Prepared for the UN system in Kyrgyzstan by Anara Tabyshalieva from the Institute for Regional Studies in cooperation with the National Statistics Committee, Bishkek.

———. 2002. Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World. New York: Oxford University Press.

———. 2003a. The Kyrgyz Republic Millennium Development Goals Progress Report. Bishkek. [http://www.undp.kg/english/publications/2003/mdgpr2003.pdf].

———. 2003b. Human Development Report: Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty. New York: Oxford University Press.

———. 2003c. Progress Toward the Millennium Development Goals: Tajikistan 2003. Dushanbe.

———. 2003d. Moving Mountains: A United Nations Assessment of Development Challenges in Tajikistan. Dushanbe.

———. 2003e. "UNDP Preventive Development Programme Annual Programme Activity Report for 2003."

———. 2004a. "Afghanistan's Regional Economic Cooperation: Central Asia, Iran and Pakistan." Conference report, 10-12 May, Bishek.

———. 2004b. "Early Warning Report." Tashkent.

———. 2004c. Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World. New York: Oxford University Press.

———. 2004d. "Kazakhstan: Achievements, Issues and Prospects: A Perspective by the United Nations." A report of the UN Country Team. Almaty.

———. 2004e. "Lessons from Lugovskoy Earthquake of 23 May 2003 for Kazakhstan." Almaty. [www.undp.kz/library_of_publications/start.html?redir=center_view&id=3769].

———. 2004f. National Human Development Report for Afghanistan 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities. New York: Oxford University Press.

———. 2004g. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, New York. [www.undp.org/bcpr/disred/english/publications/rdr.htm] April 2005.

———. 2005. Human Development Report: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World. New York: Oxford University Press

———. 2006. National Millennium Goals: A Framework for Action. Bratislava Regional Center. Forthcoming.

UNECE (UN Economic Commission for Europe). 2000. "Environmental Performance Review of Kyrgyzstan." Geneva. [www.Unece.Org/Env/Epr/Studies/Kyrgyzstan/Welcome.Htm]. April 2005.

———. 2003. Small and Medium-Sized Enterprises in the Countries in Transition. Geneva. [www.unece.org/indust/sme/smepubli.pdf].

———. 2004. Information on the Web regarding the status of ratification of environmental conventions. [www.unece.org/env]. March 2005.

UNEP (UN Environment Programme). 2002. Caucasus Environmental Outlook. 2002. Tbilisi: New Media.

UNEP (UN Environment Programme), UNDP (UN Development Programme), OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) and NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2005. "Central Asia. Ferghana-Osh-Khudjand Area." Environment and Security: Transforming Risks into Cooperation, Geneva. [www.envsec.org].

UNESCAP (UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 2004a. "Financing for Development Through Trade and Investment." ESCAP Report E/ESCAP/SCITI/2. Bangkok.

———. 2004b. Meeting the Challenges in an Era of Globalization by Strengthening Regional Development Cooperation. ST/ESCAP/2319. New York.

UNICEF (UN Children's Fund). 2003. Innocenti Social Monitor: CEE/CIS/Baltic States. Florence: Innocenti Research Centre.

———. 2004. The TransMONEE Database 2004. [www.unicef-icdc.org/resources/transmonee.html].

UNODC (UN Office on Drugs and Crime). 2004a. "Strategic Programme Framework: Central Asia 2004-2007." Vienna. [www.unodc.org/pdf/uzbekistan/uzbekistan_strategic_programme_framework.pdf]. April 2005.

———. 2004b. World Drug Report 2004. Vienna. [www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html]. April 2005.

USAID (US Agency for International Development). 2004. "Congressional Budget Justification." Washington, DC.

US Department of State. 2003. "Country Reports on Human Rights Practices: Kazakhstan." 25 February 2004. Washington, DC. [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27845.htm].

———. 2004. Fact sheets on U.S. assistance to Kazakhstan and to the Kyrgyz Republic. Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington, DC.

Uyghur Information Agency. 2004. "China Can Make Major Contributions to Peace, Stability, Prosperity of Central Asia." 15 November.

Uzbekistan Portal of the State Authority. n.d. "Uzbekistan-China: Cooperation of Banks." [www.gov.uz/en/content.scm?contentId=13016.].

UzReport.com. 2005. "Iran to Give Transit to Uzbek Agricultural, Industrial Products." 10 January.

Van De Walle, Nicolas. 1997. Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

Varorud. 2003. "Tajik Paper Raps Official for 'One-sided' Information on Human Trafficking." In Russian on the Web site of the International Organization for Migration. [http://tcc.iom.int/iom/artikel.php?menu_id=45&artikel_id=150&history_back=true].

Voice of America. 2005. "Uzbekistan, Afghanistan, Iran to Build Trans-Afghan Corrider." Voice of America English Service, 5 January.

The Wall Street Journal and Heritage Foundation. 2003 and 2004. Index of Economic Freedom. [www.cf.heritage.org/index/indexoffreedom.cfm].

Weatherford, Jack. 2004. Genghis Khan and the Making of the Modern World. New York: Three Rivers Press.

Whitlock, Monica. 2004. "Russia Signs Tajik Migrant Deal." BBC. 18 October.

Williamson, John. 1993. Economic Consequences of Soviet Disintegration. Washington, DC: Institute for International Economics.

Winters, Alan. 2004. "Trade Liberalization and Economic Performance: An Overview." The Economic Journal 114 (493): F4-F21.

Winters, Alan L., Neil McCulloch and Andrew McKay. 2004. "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far." Journal of Economic Literature XLII (March): 71-115.

Wolf, Holger C. 1993. "The Economics of Disintegration in the Former Soviet Union. Working paper EC-93-10. Department of Economics and International Business, Stern School of Business, New York University, New York.

World Bank. 1996. World Development Report 1996. New York: Oxford University Press.

———. 2000a. "Lake Sarez Risk Mitigation Project." Project appraisal document. Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2000b. Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington, DC.

———. 2001. "Women's Rights to Land in the Kyrgyz Republic." Renee Giovarelli, Chinara Aidarbekova, Jeniffer Dunkan, Kathryn Rasmussen and Anara Tabyshalieva, eds. Bishkek.

———. 2002a. Gender in Transition. Washington, DC.

———. 2002b. "Natural Disasters: Counting the Cost." [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20169861~menuPK:34458~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html] April 2005.

———. 2002c. Transition: The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC.

———. 2002d. "Uzbekistan Karshi Pumping Cascade, Rehabilitation Phase-I Project." Project Information Document. Washington, DC.

———. 2003a. "Central Asia Microfinance and the Poor." Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2003b. "Irrigation in Central Asia: Social, Economic and Environmental Considerations." Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2003c. "Kyrgyz Republic: Financial Sector Assessment." Washington, DC.

———. 2003d. Project appraisal document on a proposed credit and grant in the amount of SDR 9.5 million (equivalent to US$13 Million) for the credit and SDR 5.2 Million (equivalent to US$7 million) for grant to the Republic of Tajikistan for an education modernization project. Report No. 25806. Washington, DC.

———. 2004a. "Central Asia Regional Electricity Export Potential Study." Europe and Central Asia Region, Washington, DC. Mimeo.

———. 2004b. "Central Asia Regional Framework Paper." Europe and Central Asia Region, Central Asia Country Unit, Washington, DC.

———. 2004c. "Improved Water Management in the Aral Sea Basin—Summary of Strategic Directions." Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2004d. "Key Issues and World Bank Approaches in Central Asia." Internal working document.

———. 2004e. "Preventable Losses: Saving Lives and Property through Hazard Risk Mitigation." Washington, DC.

———. 2004f. Reversing the Tide: Priorities for HIV/ AIDS Prevention in Central Asia. Washington, DC.

———. 2004g. "Water and Energy Nexus in Central Asia: Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin." Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2004h. "Water and Environmental Management Project." Implementation completion report. Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

———. 2004i. Doing Business, an online database. [http://rru.worldbank.org/DoingBusiness].

———. 2005a. ECAPOV Data Base.

———. 2005b. "Tajikistan Trade Diagnostic Study." Report No. 32603-TJ. Washington, DC.

———. 2005c. "Trade and Transport Facilitation in Central Asia: Reducing the Economic Distance to Markets." Draft report.

———.2005d. "World Bank Announces Funding for AIDS Project, Releases New AIDS Study." [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPHEANUT/EXTECAREGTOPHIVAIDS/0,,contentMDK:20394809~menuPK:571178~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:571172,00.html].

———. 2005e. World Development Indicators 2005. Washington, DC.

World Bank and EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2002. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). [http://info.worldbank.org/governance/beeps/].

Wu, Hsiu-Ling and Chien-Hsun Chen. 2004. "The Prospects for Regional Economic Integration Between China and the Five Central Asian Countries." Europe-Asia Studies 56(7).

Yasin, Evgeni. 1993. "The Economic Space of the Former Soviet Union, Past and Present." In John Williamson, ed., Economic Consequences of Soviet Disintegration. Washington, DC: Institute for International Economics.

Yegorov, Yuri. 2000. "Environmental Disaster in Central Asia: Governments Reached Agreements Long Ago… It's Time They Started Accomplishing Something." Current Digest of the Post-Soviet Press, 20 August. [www.currentdigest.org].

Yermukanov, Marat. 2005. "Sino-Kazakh Pipeline Project Has Demographic As Well As Economic Dimensions." Eurasia Daily Monitor, 18 April. [http://jamestwon.org/edm/article.php?article_id=2369606].

Yetim, M. 2002. "Governing International Common Pool Resources: The International Watercourse of the Middle East." Water Policy 4: 305-321.

Yeyati, E. L., E. Stein and Ch. Daude. 2003. "Regional Integration and the Location of FDI." IADB Research Department Working Paper 492. InterAmerican Development Bank, Washington, DC.

Приложение 1

Страновые показатели

КАЗАХСТАН	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Население												
Общий коэффицент рождаемости (на 1,000 чел.)	19,90	18,60	18,20	16,70	15,90	14,70	14,30	14,20	14,70	14,90	14,60	15,30
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)*	69,6	69,7	67,5	67,5	-	67,6	67,9	64,4	64,6	65,8	66,2	63,2
Уровень грамотности взрослого населения (от 15 лет и старше,%)*	97,5	97,5	97,5	99,0	-	99,0	99,0	99,0	98,0	99,4	99,4	99,5
Общая численность населения (млн.)*	16,9	17,0	17	16,8	-	16,4	16,3	16,3	16,2	15,5	15,5	14,9
Городское население (в % от общего числа)*	58	59	59	60	-	60,4	60,8	56,4	55,8	55,9	55,8	55,9
Окружающая среда												
Выбросы углекислого газа (кг на 2000 долл. США ВВП)	11,38	10,62	11,17	10,23	8,52	7,74	7,54	6,76	6,63	-	-	-
Производство электроэнергии (млрд. кВч)	82,70	77,44	66,40	66,66	59,04	52,00	49,15	47,50	51,64	55,35	58,33	-
Импорт энергоносителей, чистый (% от коммерческого энергопотребления)	-11,73	-19,69	-21,60	-21,60	-39,78	-64,98	-63,75	-81,91	-99,42	-97,21	-106,18	-
Экономика												
Рост ВВП (ежегодно в %)	-5,30	-9,20	-12,60	-8,20	0,50	1,70	-1,90	2,70	9,80	13,50	9,80	9,20
ВВП на душу населения, метод Атласа (текущ. долл.США)	1 470	1 420	1 300	1 260	1 310	1 360	1 350	1 260	1 250	1 350	1 520	1 780
ВВП на душу населения, ППС (текущ. межд. долл.)	4 120	3 840	3 460	3 290	3 400	3 550	3 570	3 780	4 310	5 060	5 650	6 280
ВВП (млрд. текущ. долл. США)	24,9	23,4	21,3	20,4	21,0	22,2	22,1	16,9	18,3	22,2	24,6	29,7
Сельское хозяйство, добавленная стоимость (% от ВВП)	26,71	17,51	15,45	12,89	12,79	11,96	9,11	10,48	8,69	9,37	8,62	7,84
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	74,00	37,90	37,06	38,97	35,27	34,92	30,34	42,46	56,97	46,19	47,18	50,39
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	75,33	46,74	47,12	43,55	36,00	37,44	34,86	40,12	48,39	47,11	46,29	44,15
Промышленность, добавленная стоимость (% от ВВП)	44,59	39,96	41,20	32,00	27,38	27,31	31,18	34,93	40,46	38,82	38,59	38,29
Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров и услуг)	-	-	-	3,90	4,59	6,18	14,43	19,37	31,72	31,81	34,37	34,52
Обслуживание общего долга (% от ВНД)	0,00	0,04	0,32	1,16	1,55	2,21	4,54	8,33	19,65	15,96	17,41	18,90
Торговля (% от ВВП)	149,34	84,63	84,18	82,52	71,27	72,36	65,20	82,58	105,36	93,29	93,47	94,54
Международная помощь (% от ВНД)	0,05	0,08	0,25	0,32	0,60	0,64	1,02	1,07	1,10	0,71	0,80	0,96
Межд. помощь на душу населения (текущ. долл. США)	0,70	1,11	3,27	4,08	7,84	8,92	14,34	11,43	12,56	9,94	12,66	18,04
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (% от ВВП)	0,40	5,43	3,10	4,73	5,41	5,96	5,20	9,41	7,01	12,80	10,49	7,02
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (платежный баланс, млн. текущ. долл. США)	-	-	-	964	1 140	1 320	1 140	1 580	1 280	2 860	2 160	2 210

*Источники: World Bank 2005e, *UNDP 1995, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000, 2001a, 2002, 2003b, 2004c и 2005.*

КЫРГЫЗСТАН	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Население												
Общий коэффицент рождаемости (на 1,000 чел.)	28,60	26,10	24,60	26,00	23,60	22,00	21,90	21,50	19,80	19,80	19,20	19,09
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)*	69,0	69,2	67,8	67,9	-	67,6	68,0	67,4	67,8	68,1	68,4	66,8
Уровень грамотности взрослого населения (от 15 лет и старше,%)*	97,0	97,0	97,0	97,0	-	97,0	97,0	97,0	97,0	97,0	97,0	98,7
Общая численность населения (млн.)*	4,5	4,6	5	4,5	-	4,6	4,6	4,8	4,9	5,0	5,1	5,1
Городское население (в % от общего числа)*	39	39	39	39	-	39,2	39,5	33,6	34,4	34,4	34,0	34,0
Окружающая среда												
Выбросы углекислого газа (кг. на 2000 долл. США ВВП)	6,77	6,05	5,52	4,44	5,19	4,58	4,77	3,60	3,39	-	-	-
Производство электроэнергии (млрд. кВч)	11,89	11,27	12,93	12,35	13,76	12,64	11,62	13,16	14,92	13,67	11,92	-
Импорт энергоносителей, чистый (% от коммерческого энергопотребления)	64,11	59,55	47,90	48,76	53,49	52,33	60,52	47,01	40,98	39,46	52,52	-
Экономика												
Рост ВВП (ежегодно в %)	-13,89	-15,46	-20,09	-5,42	7,08	9,92	2,12	3,66	5,44	5,33	-0,02	6,67
ВВП на душу населения, метод Атласа (текущ. долл.США)	510	450	370	350	380	390	350	300	280	280	290	340
ВВП на душу населения, ППС (текущ. межд. долл.)	1 630	1 410	1 150	1 100	1 180	1 300	1 320	1 370	1 460	1 570	1 570	1 690
ВВП (млрд. текущ. долл. США)	2,32	2,03	1,68	1,66	1,83	1,77	1,65	1,25	1,37	1,53	1,61	1,91
Сельское хозяйство, добавленная стоимость (% от ВВП)	39,05	41,01	40,88	43,90	49,75	44,61	39,53	10,48	36,80	37,29	37,68	38,70
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	35,59	33,53	33,76	29,47	30,74	38,29	36,48	42,20	41,85	36,72	39,58	38,03
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	47,59	41,18	40,07	42,36	56,56	46,19	58,03	57,00	47,58	37,02	43,34	42,24
Промышленность, добавленная стоимость (% от ВВП)	37,79	32,00	25,45	19,54	18,29	22,81	22,76	26,72	29,20	28,93	23,34	22,94
Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров и услуг)	-	0,40	4,39	13,22	13,03	11,35	18,74	20,42	27,38	29,80	24,53	15,98
Обслуживание общего долга (% от ВНД)	0,00	0,07	0,99	3,68	4,15	4,57	7,33	9,38	13,47	12,13	11,19	7,36
Торговля (% от ВВП)	83,18	74,71	73,83	71,83	87,30	84,48	94,51	99,20	89,43	73,75	82,92	80,27
Международная помощь (% от ВНД)	1,03	5,54	10,48	17,52	12,90	14,07	15,29	24,11	16,71	12,98	12,00	10,70
Межд. помощь на душу населения (текущ. долл. США)	5,24	24,65	38,31	62,04	49,53	50,71	49,93	58,23	43,70	38,22	37,16	39,12
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (% от ВВП)	0,00	0,49	2,27	5,79	2,58	4,74	6,64	3,56	-0,17	0,33	0,29	2,39
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (платежный баланс, млн. текущ. долл. США)	-	-	-	-	-	-	86,61	44,40	-	-	4,67	45,54

*Источники: World Bank 2005e, *UNDP 1995, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000, 2001a, 2002, 2003b, 2004c и 2005.*

ТАДЖИКИСТАН	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Население												
Общий коэффицент рождаемости (на 1,000 чел.)	32,20	33,10	28,20	28,60	22,00	25,00	18,40	17,70	-	-	22,60	22,49
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)*	70,2	70,4	66,8	66,9	-	67,2	67,5	67,4	67,6	68,3	68,6	63,6
Уровень грамотности взрослого населения (от 15 лет и старше,%)*	96,7	96,7	96,7	99,0	-	98,9	99,0	99,1	99,2	99,3	99,5	99,5
Общая численность населения (млн.)*	5,6	5,8	6	5,8	-	5,9	6,0	6,0	6,1	6,1	6,2	6,4
Городское население (в % от общего числа)*	32	32	32	32	-	32,4	32,5	27,5	27,6	27,6	25,0	24,8
Окружающая среда												
Выбросы углекислого газа (кг. на 2000 долл. США ВВП)	11,99	9,45	4,50	5,22	7,01	6,07	5,78	5,56	4,01	-	-	-
Производство электроэнергии (млрд. кВч)	16,82	17,74	16,98	14,77	15,00	14,01	14,42	15,80	14,20	14,40	15,24	-
Импорт энергоносителей, чистый (% от коммерческого энергопотребления)	82,91	74,46	53,56	59,65	61,86	59,94	61,05	58,69	56,79	59,83	59,04	-
Экономика												
Рост ВВП (ежегодно в %)	-29,00	-16,40	-21,30	-12,40	-16,70	1,70	5,30	3,70	8,30	10,20	9,10	10,20
ВВП на душу населения, метод Атласа (текущ. долл.США)	340	290	230	200	170	160	170	170	180	170	180	210
ВВП на душу населения, ППС (текущ. межд. долл.)	1 260	1 060	840	740	620	630	660	690	760	850	930	1 040
ВВП (млрд. текущ. долл. США)	1,91	1,65	1,35	1,23	1,05	0,92	1,32	1,09	0,99	1,09	1,23	1,55
Сельское хозяйство, добавленная стоимость (% от ВВП)	27,09	23,29	23,96	38,43	38,97	35,40	27,15	10,48	29,44	29,36	29,44	23,40
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	-	-	-	-	73,54	84,08	48,92	64,23	81,13	63,37	64,39	60,03
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	-	-	-	-	76,95	90,74	57,92	65,71	85,37	75,80	77,78	79,30
Промышленность, добавленная стоимость (% от ВВП)	45,30	46,35	40,76	39,01	27,81	24,33	21,75	23,38	26,05	25,15	24,71	20,25
Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров и услуг)	0,00	0,18	0,07	0,00	0,14	6,17	14,23	11,33	7,82	11,51	11,28	9,13
Обслуживание общего долга (% от ВНД)	0,00	0,05	0,03	0,00	0,11	5,43	7,27	7,67	6,74	8,00	8,12	6,05
Торговля (% от ВВП)	-	-	-	-	150,49	174,82	106,84	129,94	166,50	139,16	142,16	139,34
Международная помощь (% от ВНД)	0,62	1,58	5,02	5,48	10,50	9,77	12,71	11,88	13,35	16,79	14,31	9,85
Межд. помощь на душу населения (текущ. долл. США)	2,13	4,61	11,61	11,21	17,44	14,28	26,21	19,89	20,14	27,27	26,88	22,85
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (% от ВВП)	0,47	0,55	0,89	0,81	1,71	1,96	1,89	1,93	2,42	0,87	2,92	2,04
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (платежный баланс, млн. текущ. долл. США)	9	9	12	20	25	30	24	21	24	9	36	20

*Источники: World Bank 2005e, *UNDP 1995, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000, 2001a, 2002, 2003b, 2004c и 2005.*

ТУРКМЕНИСТАН	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Население												
Общий коэффицент рождаемости (на 1,000 чел.)	34,00	33,10	32,00	28,10	24,00	21,60	20,80	-	-	-	22,30	22,33
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)*	65,0	65,1	64,7	64,9	-	65,4	65,7	65,9	66,2	66,6	66,9	62,4
Уровень грамотности взрослого населения (от 15 лет и старше,%)*	97,7	97,7	97,7	98,0	-	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,8	98,8
Общая численность населения (млн.)*	3,8	3,9	4	4,1	-	4,2	4,3	4,6	4,7	4,7	4,8	4,7
Городское население (в % от общего числа)*	45	45	45	45	-	45,0	45,2	44,7	44,8	45,0	45,1	45,4
Окружающая среда												
Выбросы углекислого газа (кг. на 2000 долл. США ВВП)	8,31	9,10	13,31	14,84	14,41	15,50	13,94	14,17	12,13	-	-	-
Производство электроэнергии (млрд. кВч)	13,18	12,64	10,50	9,80	10,10	9,50	9,42	8,86	9,85	10,83	11,20	-
Импорт энергоносителей, чистый (% от коммерческого энергопотребления)	-331,52	-436,17	-143,02	-136,45	-169,69	-62,02	-50,29	-84,49	-217,61	-231,75	-223,05	-
Экономика												
Рост ВВП (ежегодно в %)	-5,30	-10,00	-17,30	-7,20	-6,70	-11,30	7,00	16,50	18,60	20,40	19,80	16,90
ВВП на душу населения, метод Атласа (текущ. долл.США)	820	750	650	590	560	520	550	610	620	710	860	1 120
ВВП на душу населения, ППС (текущ. межд. долл.)	4 210	3 760	3 090	2 860	2 650	2 340	2 490	2 890	3 440	4 170	5 000	5 860
ВВП (млрд. текущ. долл. США)	3,20	2,98	2,56	2,48	2,38	2,45	2,61	2,45	2,85	3,44	4,61	6,20
Сельское хозяйство, добавленная стоимость (% от ВВП)	10,61	11,51	34,01	17,18	13,33	21,58	25,98	10,48	24,82	25,22	-	-
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	-	57,31	47,41	35,49	74,58	39,01	29,73	35,67	53,72	41,11	-	-
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	-	41,53	47,60	35,58	75,41	62,63	64,47	53,05	47,38	41,57	-	-
Промышленность, добавленная стоимость (% от ВВП)	11,89	67,44	46,66	62,62	68,82	48,02	44,13	39,41	45,44	44,36	-	-
Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров и услуг)	-	0,38	4,37	4,68	10,13	21,89	31,79	-	-	-	-	-
Обслуживание общего долга (% от ВНД)	-	0,35	3,75	4,17	8,04	10,39	11,78	-	-	-	-	-
Торговля (% от ВВП)	-	98,84	95,01	71,07	149,99	101,64	94,20	88,72	101,09	82,68	-	-
Международная помощь (% от ВНД)	0,27	1,01	0,97	1,12	0,99	0,49	0,91	0,98	1,18	2,15	0,90	0,44
Межд. помощь на душу населения (текущ. долл. США)	2,22	7,63	6,25	6,64	5,53	2,80	5,36	5,23	6,79	15,22	8,46	5,59
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (% от ВВП)	0,00	2,65	4,02	9,39	4,54	4,40	2,38	3,63	4,59	4,36	2,17	1,61
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (платежный баланс, млн. текущ. долл. США)	11	79	103	233	108	108	62	125	131	170	276	226

*Источники: World Bank 2005e, *UNDP 1995, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000, 2001a, 2002, 2003b, 2004c и 2005.*

УЗБЕКИСТАН	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Население												
Общий коэффицент рождаемости (на 1,000 чел.)	33,10	31,50	29,40	29,80	27,30	25,50	23,40	23,10	-	-	20,40	20,19
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (в годах)*	69,2	69,4	67,5	67,5	-	67,5	67,8	68,7	69,0	69,3	69,5	66,5
Уровень грамотности взрослого населения (от 15 лет и старше,%)*	97,2	97,2	97,2	99,0	-	99,0	88,0	88,5	99,2	99,2	99,3	99,3
Общая численность населения (млн.)*	21,4	21,9	22	22,8	-	23,2	23,6	24,5	24,9	25,3	25,7	25,8
Городское население (в % от общего числа)*	41	41	41	41	-	41,6	41,8	37,2	36,7	36,7	36,8	36,7
Окружающая среда												
Выбросы углекислого газа (кг. на 2000 долл. США ВВП)	9,13	9,79	9,74	8,70	8,77	8,34	9,25	8,84	8,62	--	--	--
Производство электроэнергии (млрд. кВч)	50,91	49,15	47,80	47,45	45,42	46,05	45,90	45,30	46,84	47,93	49,60	--
Импорт энергоносителей, чистый (% от коммерческого энергопотребления)	10,07	9,27	-1,56	-14,77	-11,72	-15,05	-9,81	-9,07	-9,80	-9,83	-7,82	--
Экономика												
Рост ВВП (ежегодно в %)	-11,20	-2,30	-5,20	-0,90	1,70	5,20	4,30	4,30	3,80	4,20	4,20	4,40
ВВП на душу населения, метод Атласа (текущ. долл.США)	600	590	570	580	600	610	620	650	630	560	460	420
ВВП на душу населения, ППС (текущ. межд. долл.)	1 340	1 300	1 240	1 230	1 250	1 310	1 360	1 420	1 490	1 570	1 640	1 720
ВВП (млрд. текущ. долл. США)	12,95	13,10	12,90	13,35	13,95	14,74	14,99	17,08	13,76	11,40	9,69	9,95
Сельское хозяйство, добавленная стоимость (% от ВВП)	34,83	30,45	37,43	32,29	26,14	32,18	31,31	10,48	34,36	34,01	34,73	35,18
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	33,91	33,72	16,78	27,95	27,69	27,04	22,50	18,15	24,59	28,08	30,81	36,74
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	43,18	30,53	20,55	28,05	34,18	30,00	22,80	18,41	21,52	27,65	28,09	29,56
Промышленность, добавленная стоимость (% от ВВП)	35,81	34,47	26,43	27,80	30,48	26,11	26,17	24,31	23,13	22,64	21,62	21,68
Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров и услуг)	--	--	--	6,43	7,68	12,71	10,29	17,97	25,92	26,78	25,17	21,34
Обслуживание общего долга (% от ВНД)	0,04	0,23	1,07	1,83	2,16	3,49	2,36	3,33	6,51	7,71	7,96	8,27
Торговля (% от ВВП)	77,09	64,25	37,33	56,00	61,86	57,04	45,29	36,55	46,11	55,72	58,90	66,29
Международная помощь (% от ВНД)	0,48	0,48	0,22	0,63	0,63	0,96	1,06	0,92	1,37	1,37	1,98	1,98
Межд. помощь на душу населения (текущ. долл. США)	2,88	2,85	1,26	3,68	3,79	5,90	6,58	6,37	7,54	6,14	7,50	7,60
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (% от ВВП)	0,00	0,37	0,57	-0,18	0,65	1,13	0,93	0,71	0,55	0,73	0,67	0,70
Прямые иностранные инвестиции, нетто-приток (платежный баланс, млн. текущ. долл. США)	9	48	73	-24	90	167	140	121	73	83	65	70

*Источники: World Bank 2005e, *UNDP 1995, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000, 2001a, 2002, 2003b, 2004c и 2005.*

Приложение 2

Некоторые региональные организации, инициативы и программы в Центральной Азии

Обзор членства государств Центральной Азии

	ОЦАС	ЦАРЭС	СНГ	ОЭС	ЕЭС	ШОС	ЕЭП	СПЕКА
Казахстан	X	X	X	X	X	X	X	X
Кыргызстан	X	X	X	X	X	X		X
Таджикистан	X	X	X	X	X	X		X
Туркменистан			X	X		X		X
Узбекистан	X	X	X	X		X		X

Организация центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС)

Члены: Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан

Наблюдатели: Афганистан, Грузия, Турция и Украина

История: Изначально создана в 1994 г. как Центральноазиатское экономическое сообщество (ЦАЭС) Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном. В 1998 г. к союзу присоединился Таджикистан. Целью организации было создание общего экономического пространства и механизма для содействия региональным проектам. В феврале 2002 г. название было изменено на ОЦАС. Вступление России произошло в 2004 г. В июне 1994 г. ЦАЭС основал Межгосударственный центральноозиатский банк сотрудничества и развития.

Цели: Задачи ОЦАС — усиление регионального сотрудничества, борьба с региональной преступностью, создание единого экономического пространства, гармонизация политики в вопросах таможенных и пограничных отношений и расширение сотрудничества в области водных ресурсов и экологии. Она нацелена на «расширение сотрудничества в политических вопросах, экономике, в области развития транспортной и энергетической инфраструктур, в развитии водных и энергетических ресурсов, сельского хозяйства, торговли, науки и технологий, в области защиты окружающей среды, культуры, туризма, спорта, на решение гуманитарных вопросов и вопросов региональной безопасности и стабильности».

Источник: Asian Development Bank 2004c.

Организация центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС)

Члены: Азербайджан, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан

История: ЦАРЭС была основана в 1997 г. Азиатским банком развития для расширения сотрудничества центральноазиатских государств. В 2003 г. в состав ЦАРЭС вошли ЕБРР, МВФ, Исламский банк развития, Программа развития ООН и Всемирный банк. ЦАРЭС является основным механизмом координации многосторонних донорских усилий во всем регионе.

Цели: «Основной целью Программы ЦАРЭС является содействие экономическому росту и повышению уровня жизни путем поощрения и поддержки экономического сотрудничества в центральноазиатском регионе. Программа сосредоточивает усилия на финансировании инфраструктурных проектов и на улучшении политического климата для поддержки и развития трансграничной деятельности в области транспорта (особенно автомобильного), энергетики (включая гидроэнергетический комплекс), торговой политики и содействия торговым отношениям (особенно сотрудничества таможенных органов).»

Приоритеты: Основная задача в области транспорта — восстановление транспортных сетей для уменьшения географической изоляции и снижения транспортных затрат. В энергетике основная зада-

ча — поддержка эффективного и рационального использования энергетических и водных ресурсов посредством сотрудничества. При поддержке МВФ был создан комитет по координации политики в области торговли, который должен представить во второй половине 2005 г. исследования по этому вопросу. Деятельность по содействию торговым отношениям сосредоточена на модернизации таможенных служб и их сотрудничестве.

Страница в Интернете: www.adb.org/CAREC/default.asp

Содружество независимых государств (СНГ)

Члены: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан

История: Беларусь, Россия и Украина основали СНГ в 1991 г. В 1993 г. все бывшие республики Советского Союза, за исключением государств Балтии, присоединились к Содружеству. В августе 2005 г. Туркменистан объявил о своем намерении сократить свое членство в СНГ до статуса ассоциированного члена.

Цели: Устав СНГ, принятый 22 января 1993 г., обуславливает, что СНГ «основано на принципах суверенитета и равенства всех его членов» и направлено на то, чтобы служить «дальнейшему развитию и укреплению дружественных взаимоотношений, добрососедства, межэтнической гармонии, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодных отношений между всеми государствами — участниками Содружества».

Официальный Экономический союзный договор был подписан в 1993 г. для управления и поддержки экономического взаимодействия всех участников Содружества. «Договор основывается на необходимости создания общего экономического пространства на принципах свободного движения товаров, услуг, рабочей силы, капиталов, разработки согласованной денежно-кредитной, налоговой, ценовой, таможенной и международной экономической политики; а также на принципах сближения методов управления экономической деятельностью, создания благоприятных условий для развития прямых связей в сфере производства.»

Были созданы несколько региональных организаций вне рамок СНГ, которые, похоже, оказались более успешными в осуществлении своих намерений о сотрудничестве. Среди них — Союзное государство Россия-Беларусь, Единое экономическое пространство, Евразийское экономическое содружество.

Организация Договора о коллективной безопасности: В 1992 г. Армения, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали Договор о коллективной безопасности СНГ. Азербайджан, Беларусь и Грузия подписали его в 1993 г. Все государства, подписавшие Договор, согласились на отказ от использования силы или угрозы ее применения. В 1999 г. Азербайджан, Грузия и Узбекистан приняли решение не возобновлять свои обязательства по договору и официально вышли из него. В 2002 г. шесть оставшихся членов подтвердили свое участие в Организации на основе нового устава. Тогда же изменилось название на Организацию Договора о коллективной безопасности.

Страница в Интернете: www.cis.minsk.by; http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/08/26dab4c9-5ba1-4193-86e7-62fc991f8a6c.html в отношении решения Туркменистана об ассоциированном членстве.

Организация экономического сотрудничества (ОЭС)

Члены: Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан

История: Иран, Пакистан и Турция основали ОЭС в 1985 г. «для целей поддержки и содействия экономическому, техническому и культурному сотрудничеству между государствами-членами.» В 1992 г. к организации присоединились Афганистан, Азербайджан, Казахстан, Республика Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Цели: Цели включают в себя стабильное экономическое развитие государств — членов Организации путем более быстрого устранения торговых барьеров и содействия развитию торговли внутри региона, роста роли региона ОЭС в мировой торговле и постепенной интеграции экономик государств — членов Организации в мировую экономику. Другие задачи охватывают развитие инфраструктуры в области транспорта и коммуникаций, связывающих государства-члены между собой и с другими стра-

нами, экономическую либерализацию и приватизацию, а также мобилизацию и использование материальных ресурсов стран — членов ОЭС.

Приоритеты: Приоритеты Организации находятся в следующих областях: торговля и инвестиции; транспорт и телекоммуникации; энергетические и минеральные ресурсы и экология; промышленность и сельское хозяйство; исследовательские проекты; экономические исследования и статистика.

Страница в Интернете: www.ecosecretariat.org/

Евразийское экономическое сообщество (ЕЭС или ЕврАзЭС)

Члены: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан

Наблюдатели: Республика Молдова и Украина

История: В 1994 г. Казахстан возглавил создание таможенного союза между Казахстаном, Республикой Беларусь и Россией. После присоединения к Союзу Кыргызстана в 1996 г. и Таджикистана в 1999 г. он был назван Союзом пяти государств. В мае 2001 г. он стал называться ЕЭС.

Цели: Основные цели — создание общего рынка труда и капитала, зоны свободной торговли внутри сообщества, а также гармонизация торговой политики. На встрече в верхах в Алматы в 2004 г. было заявлено о том, что важным компонентом деятельности организации является координация усилий государств-членов по вступлению в ВТО. Одно из нынешних направлений деятельности организации — разработка договора между Ираном, Казахстаном, Россией и Таджикистаном о восстановлении гидростанций в Таджикистане.

Страница в Интернете: www.eurasec.org/about.ru.html

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)

Члены: Китай, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан

Наблюдатели: Индия, Иран, Монголия, Пакистан

История: ШОС возникла из группы «Шанхайская пятерка», созданной в 1996 г. Китаем, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном. ШОС была основана пятью странами вместе с Узбекистаном в июне 2001 г. в Шанхае, Китай. В 2005 г. Иран и Пакистан также обратились в Организацию о получении членства.

Цели: Цели ШОС: «укрепление взаимного доверия, дружбы и добрососедских отношений между членами Организации; поддержание и поощрение эффективного сотрудничества в политической, торговой, экономической, научно-технической, культурной, образовательной, энергетической, транспортной, экологической и других областях; осуществление совместных усилий в поддержании мира, безопасности и стабильности в регионе, а также в строительстве нового, демократического, справедливого и рационального международного политического и экономического порядка».

Основные области деятельности ШОС — обеспечение безопасности и экономического сотрудничества, при том, что безопасность является главным приоритетом. Сотрудничество стран–участниц ШОС «направлено на борьбу с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.» Секретариат ШОС находится в Пекине, а Региональная структура по борьбе с терроризмом — в Ташкенте.

Страница в Интернете: www.fmprc.gov.cn/eng/topics/sco/t57970.htm;
http://missions.itu.int/~kazaks/eng/sco/sco02.htm

Единое экономическое пространство (ЕЭП)

Члены: Беларусь, Казахстан, Россия и Украина

История: Документ о создании был подписан в Ялте в сентябре 2003 г. ЕЭП также иногда называют Общим экономическим пространством или Объединенным экономическим пространством. Исполнение условий соглашения пока остается намерением, особенно учитывая неопределенное отношение Украины к обязательствам по ЕЭП.

Цели: Создание единого экономического пространства там, где сначала была зона свободной торговли, а затем таможенный союз, при соблюдении правил ВТО. Россия также выдвинула идею общей валюты и выступает за снижение тарифных и таможенных барьеров.

Источник: «The Russia Journal», 19 сентября 2003 г., «Соглашение о ЕЭП подписано», http://www.russiajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=40557

Специальная программа ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА)

Члены: Афганистан, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан

История: СПЕКА была создана в марте 1998 г. президентами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Туркменистан присоединился к программе в том же году, Азербайджан в 2002, присоединение Афганистана ожидается в 2005 г. Программа реализуется при поддержке Европейской экономической комиссии ООН и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

Цели: Согласно Ташкентской декларации, целью СПЕКА провозглашается содействие участвующим странам Центральной Азии в развитии сотрудничества, создании стимулов для экономического развития и интеграции в экономики Европы и Азии.

Приоритеты: Рабочий план СПЕКА на 2005-2007 г.г. включает реализацию девяти текущих и 19 запланированных проектов в области транспорта, водных ресурсов, энергетики и окружающей среды, торговых отношений, наращивания статистического потенциала и развития информационных технологий.

Страница в Интернете: www.unece.org

ПРООН — глобальная сеть ООН по вопросам развития, поддерживающая изменения и направленная на установление связей между государствами для объединения знаний, опыта и ресурсов на благо их народов. Организация располагает представительствами в 166 странах и оказывает поддержку в разработке решений для глобальных и национальных вызовов развития. Развивая свой потенциал, государства опираются на ПРООН и на ее многочисленных партнеров. Мировые лидеры дали обещание достичь Цели развития тысячелетия, включая важнейшую— сокращение бедности вдвое к 2015 году. Сеть ПРООН объединяет и координирует глобальные и национальные усилия по достижению этих целей.

Программа развития Организации Объединенных Наций
Региональное Бюро по странам Европы и СНГ
Региональный центр в Братиславе
Гросслингова 35, 81109 Братислава, Словакия
Тел: (421-2) 59337 -111
Факс: (421-2) 59337- 450
http://europeandcis.undp.org/