

# 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 большей 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.

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

*Народы всех государств Центральной Азии испытывают трудности и неудобства от разделяющих их границ, ставших труднопреодолимыми после провозглашения независимости*

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. Многие 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 готовности 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 безопасно-

сти 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 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-

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

*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, измождение, обход официальных путей пересечения границ и прохождения таможи, плохие транспортные и транзитные условия, а также множество помех бизнесу, торговле и транзиту внутри стран.

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.

Снижение многочисленных барьеров и содействие торговле помогут странам Центральной Азии 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. Перенаправление торговых потоков можно избежать, если придерживаться торговой политики страны с самыми низкими тарифными обязательствами, разрешенными ВТО.

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

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

*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» торговли. 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 способных в краткосрочной перспективе вызвать значительные социальные проблемы.

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

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.

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

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 заброшенных 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.

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,

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

*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, а также большее участие во всемирных конвенциях по охране окружающей среды. Природоохранные министерства стран региона добились некоторого прогресса за по-

следние 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-

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

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, под-*

*держивать 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**

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 наркотрафиком могут дать некоторые результаты в

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

*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 меро-

приятий по предотвращению стихийных бедствий и подготовке к ним.

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

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

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.

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.

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

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.

## 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

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

*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 потенци-

алом, 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 получают явных преимуществ от открытой торговли и либерализации экономики. Однако, видя успех соседей и стремясь снизить риски, связанные с бедностью и вну-

тренней 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 сферы 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.

*Участствовать 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 обрат-

ной связи в ключевых областях национальных реформ и регионального сотрудничества. Они могут также стать мощной поддержкой реформ на национальном уровне в своей сфере.

#### **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 – непрерывное 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-

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

*Соседние страны и другие основные международные партнеры среднеазиатских государств 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 по-

могло 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 про-*

*граммы 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 помочь 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, уравнивать в правах полноправных членом 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 Кыргызстан и Таджикистан, особенно заинтересованы в региональном сотрудничестве и интеграции, в то время как крупные государства стремятся больше внимания уделять нацио-

нальной 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.