

Ежегодный сборник аналитических статей

2020

УДК 316.3/4

ББК 60.55

Е 36

Редакторы-составители: Айгуль Абдубаева, Др. Александер Вольтерс

Ассистент редактор: Венера Мамбаева

Дизайнер: Марина Блинова

Верстка: Дизайн-студия «Hara-Bara»

Перевод: ОсОО «SVS Translation»

Е36 Ежегодный сборник аналитических статей. Б.: 2020. - 192 с.

ISBN 978-9967-9200-7-1

В данном ежегодном сборнике представлены десять последних работ, написанных в период 2018–2020 годов по широкому кругу вопросов регионального значения, актуальных в настоящее время.

Тематически сборник состоит из трех разделов. В первом разделе представлены статьи, анализирующие современные вопросы безопасности в регионе, которые возникают в результате как внутренних, так и внешних факторов. Во втором разделе мы обращаем ваше внимание на ряд недавних событий на политической арене региона, в частности касающихся групп, остающихся вне процесса принятия решений. В последнем разделе нашего сборника авторы обсуждают ряд межрегиональных тем, начиная от международной помощи и заканчивая политикой в сфере энергетики, в свете нового сотрудничества между Европейским Союзом и государствами Центральной Азии.

Авторы включенных в сборник статей представляют широкий круг местных и международных исследователей, большинство из которых сотрудничают с Академией в том или ином качестве: преподаватели, ассоциированные исследователи, выпускники, студенты, а также исследователи из региона и за его пределами.

ISBN 978-9967-9200-7-1

УДК 316.3/4

ББК 60.55

Ежегодный сборник аналитических статей

©2020 Академия ОБСЕ в Бишкеке. Все права защищены.

Выдержки из этого ежегодника могут цитироваться или перепечатываться в академических целях без специального разрешения при условии обязательной ссылки на первоисточник.

Ежегодник публикуется при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Норвегии и в сотрудничестве Норвежского института международных отношений (NUPI).

Мнения, выраженные в данном издании, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с мнением Академии ОБСЕ в Бишкеке, Министерства иностранных дел Норвегии и Норвежского института международных отношений (NUPI).

Бишкек, 2020

Тираж 100 экз.

Содержание

Секьюритизация и политические режимы в Центральной Азии..... 17

Даниэла Иррера

Угрозы безопасности в Центральной Азии связанные с преступностью, терроризмом и повстанцами..... 19

Хамза Шарифзода

Насколько серьезна угроза ИГИЛ для Таджикистана?..... 31

Фабио Индео

Роль России в архитектуре безопасности в Центральной Азии
Низовая политика в Центральной Азии..... 43

Низовая политика в Центральной Азии..... 56

Нурсеит Ниязбеков

Возможное влияние антикитайских настроений на демократизацию в Центральной Азии 58

Асель Доолоткельдиева

Регулирование корпоративной социальной ответственности (КСО) в горнодобывающем секторе Кыргызстана..... 72

Жибек Жорокулова

Расширение прав и возможностей женщин-депутатов в местных кенешах..... 90

Европа и Центральная Азия..... 104

Ана-Мария Ангелеску

Уроки прошлого сотрудничества ЕС и Центральной Азии для реализации Стратегии 2019 года..... 106

Кьяра Пиеробон

Предотвращение насильственного экстремизма в Кыргызстане: роль международного донорского сообщества 121

Тамас Козьма

Туркменский природный газ в дискурсе европейской энергетической безопасности: взгляды, перспективы, реалии 136

Ричард Уилер

Региональная интеграция как стратегия энергетической безопасности: опыт Европы по обеспечению безопасности посредством регулятивной интеграции для Центральной Азии..... 162

Об авторах..... 183

От редакторов

Мы рады представить второй «Ежегодный сборник аналитических статей Академии ОБСЕ». Первый выпуск данного сборника был выпущен в 2018 году и посвящен вопросам всеобъемлющей безопасности, взаимодействию гражданина и государства и ряду социально-экономических проблем в Центральной Азии.¹ В этом выпуске мы представляем вашему вниманию десять последних работ, написанных в период 2018–2020 годов по широкому кругу вопросов регионального значения, актуальных в настоящее время.

Тематически сборник состоит из трех разделов. В первом разделе представлены статьи, анализирующие современные вопросы безопасности в регионе, которые возникают в результате как внутренних, так и внешних факторов. Во втором разделе мы обращаем ваше внимание на ряд недавних событий на политической арене региона, в частности касающихся групп, остающихся вне процесса принятия решений. В последнем разделе нашего сборника авторы обсуждают ряд межрегиональных тем, начиная от международной помощи и заканчивая политикой в сфере энергетики, в свете нового сотрудничества между Европейским Союзом и государствами Центральной Азии. Авторы включенных в сборник статей представляют широкий круг местных и международных исследователей, большинство из которых сотрудничают с Академией в том или ином качестве: преподаватели, ассоциированные исследователи, выпускники, студенты, а также исследователи из региона и за его пределами.

¹ Читателю представлены статьи, переведенные с английского на русский язык для данной публикации. Некоторые термины и предложения могут быть переведены технически.

Секьюритизация и политические режимы в Центральной Азии

Мы начинаем выпуск со статей, в которых рассматриваются вопросы безопасности в регионе. Первые две статьи разбирают гибридные формы угроз, когда разница между политически и преступно мотивированными формами насилия часто стерты или размыты. Кроме того, мы также видим, что на такие гибридные угрозы оказывают влияние и усиливают внешние факторы и события, происходящие за пределами региона. Преступники, повстанцы и террористы сегодня могут выступать на глобальном уровне, создавать свои штаб-квартиры в недееспособных или слабых государствах и взаимодействовать с другими группами, выступающими против государства. Поскольку регион Центральной Азии, все больше втягивается в процессы глобализации, возрастает вероятность столкновения с большим количеством таких гибридных угроз в будущем в различных комбинациях и вариациях, адаптированных к местным условиям.

Именно эти вопросы рассматривает в своей статье, Даниэла Иррера, анализируя взаимодействие терроризма, организованной преступности и повстанческого движения. Она определяет это взаимодействие как связь между преступностью, терроризмом и повстанцами и считает, что Центральная Азия является одним из интересных регионов для изучения такой гибридной безопасности. Иррера определяет сотрудничество, сосуществование и слияние как три основные стратегии, используемые в такой взаимосвязи. Она выделяет два фактора, которые влияют на эту взаимосвязь в Центральной Азии. Во-первых, организованная преступность и терроризм сосуществуют и эксплуатируют социальную структуру региона и его стратегическое местоположение. Во-вторых, функциональные отношения между этими двумя субъектами страдают от последствий конфликтов, повстанцев и государственных институтов.

Автор также отмечает, что присутствие государства в его различных формах в регионе, сильное или менее консолидированное, может, в некоторой степени, рассматриваться в качестве дополнительного компонента взаимосвязи или, по крайней мере, в качестве одного из усложняющих факторов. Организованные пре-

ступные группировки способны устанавливать все более тесные связи с государственными структурами, косвенно или напрямую. Иррера приходит к выводу, что основной проблемой в регионе, влияющей и усиливающей такую взаимосвязь, являются слабые государственные институты, высокий уровень институциональной коррупции и растущее влияние системы кумовства в регионе. Следовательно, автор утверждает, что государства Центральной Азии не только не в состоянии разработать эффективную политику безопасности, но зачастую сами являются частью процесса криминализации. Государство играет существенную роль в ухудшении региональной безопасности, и поэтому «связь между преступностью и государством» в качестве дополнительного компонента заслуживает дальнейшего пристального изучения.

Следующая статья, за авторством Хамзы Шарифзоды, дает более однозначное представление о такой довольно изменчивой концепции как гибридная безопасность. Шарифзода объясняет это в рамках анализа угроз, исходящих от Исламского Государства (ИГИЛ) на примере Таджикистана. Автор предупреждает, что, несмотря на разгром к середине 2019 года, ИГИЛ не исчез полностью, а переориентировался на другие регионы, прежде всего на Южную Азию. Автор утверждает, что Исламское Государство и его филиалы, вероятно, продолжат вербовку бойцов из Таджикистана для участия в конфликтах в Афганистане, Пакистане, а также в индийском Джамму и Кашмире. ИГИЛ стремится подчеркнуть свою мощь и глобальную роль, вдохновляя нападения в таких уязвимых странах, как Таджикистан. Автор считает, что это создает еще большую угрозу безопасности Центральной Азии.

Таджикистан был одним из основных экспортеров боевиков-экстремистов на постсоветском пространстве для участия в боевых действиях, происходящих за пределами страны. Также произошел ряд инцидентов внутри страны: от насилия в тюрьмах под влиянием ИГИЛ до нападений на европейских туристов. Шарифзода предполагает, что хотя крупных атак в Таджикистане ожидать не стоит, незначительные и средне-значимые происшествия, такие как нападения на иностранцев, взрывы зданий и автомобилей, а также беспорядки, вероятно, будут происходить и в ближайшем будущем, особенно учитывая гористую местность, слабые государственные институты и слабую охрану правопоряд-

ка в регионах. Автор утверждает, что пенитенциарная реформа может помочь снизить угрозу, исходящую от «возвращенцев», тогда как реформа образования должна быть ориентирована на тех, кто еще не радикализован.

Автор заключительной статьи этого раздела, Фабио Индео доказывает, что архитектура безопасности региона взаимосвязана с международными событиями, особенно происходящими в России, которая сама не защищена от воздействия других глобальных игроков и событий.

Автор отмечает, что Россия исторически рассматривала евразийский регион исключительно своей сферой влияния и старалась защитить его от внешнего вмешательства, обеспечивая безопасность региона посредством двустороннего сотрудничества и многосторонних институтов, в том числе с Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Индео утверждает, что после 2014 года у России была отличная геополитическая возможность упрочить свои позиции в качестве единственного поставщика безопасности в Центральной Азии. Однако вторжение России в Крым и кризис с Украиной сильно подпортили имидж России в Центральной Азии, распространяя обеспокоенность о российском проекте интеграции в области безопасности и политико-экономической сферы. Кроме того, из-за кризиса в российской экономике, связанного с падением цен на нефть и влиянием западных санкций, Москва была вынуждена заморозить обещанные инвестиции в наращивание военного потенциала в Кыргызстане и Таджикистане в то время как возобновленный отказ Туркменистана и Узбекистана присоединиться к ОДКБ негативно сказывается на реализации российского проекта по безопасности в регионе под ее началом.

Низовая политика в Центральной Азии

Второй раздел Ежегодника посвящен политике в Центральной Азии, но здесь в центре внимания политически маргинализированные группы. До сих пор политологи, пишущие о Центральной Азии, в основном посвящали свои работы анализу элит и различ-

ных механизмов формальных и неформальных переговоров на высоком уровне, игнорируя роль политических дискурсов, возникающих на площадках местного уровня – протестов и забастовок. В статьях данного раздела авторы делают попытку пролить свет на препятствия на пути таких групп, а также на их потенциальное влияние, будь то местных общин, выступающих против китайского правительства и горнодобывающих компаний, или женщин-депутатов, изо всех сил пытающиеся быть услышанными в центральноазиатских политических структурах с очевидным преобладанием мужчин. Статьи также показывают, сколько «политики» существует на низовом уровне. Эти группы требуют, чтобы их голоса были услышаны и приняты во внимание.

Первая статья посвящена антикитайским протестам в Центральной Азии. Нурсеит Ниязбеков анализирует рост антикитайских настроений в Казахстане и Кыргызстане, отмечая существующие, а также воображаемые общественные опасения, связанные с наплывом китайских трудовых мигрантов, растущей экономической зависимостью и жестоким обращением Китая с тюркскими этническими меньшинствами в Синьцзяне. Автор отмечает, что правительства стран Центральной Азии в основном «глухи», или крайне неохотно реагируют на низовые синофобные настроения. Ниязбеков объясняет, что все правительства стран Центральной Азии очень заинтересованы в многомиллионных инвестициях Китая, от которых они не хотят отказываться, и потому продолжают игнорировать и даже подавлять такие публичные недовольства. За исключением Кыргызстана, который признан частично свободным государством, где гражданская активность может еще привести к протестам, все другие центральноазиатские автократии имеют необходимые ресурсы для подавления общественного мнения.

Автор задается вопросом, как долго эти режимы смогут исключать своих граждан из политического диалога до того, как проблема станет политизированной, и общественность начнет требовать больших изменений. Автор утверждает, что синофобия, в настоящее время являющаяся по большей части воображаемой, может стать реальной, если настроенные против китайцев протестующие начнут политизировать свои претензии. В этом случае существующая националистическая риторика переместится с «чисто антикитайской повестки» на требование реальных либеральных

политических реформ. Чтобы предотвратить дальнейшую эскалацию политического кризиса и решить «китайский» вопрос, автор рекомендует правительствам стран Центральной Азии начать реагировать на эти общественные протесты, в то время как Китайская Народная Республика должна возобновить свою публичную дипломатию и начать строить отношение к себе в регионе не только за счет экономических проектов, но и мягкой силы.

Асель Доолоткельдиева в своей статье рассматривает горнодобывающий сектор в Кыргызстане, который долгое время подвергался критике со стороны местного населения за негативное воздействие на экологию, несправедливую добычу ресурсов и отсутствие прозрачности. Постоянные протестные акции против добывающего сообщества в Кыргызстане привели к некоторым изменениям, таким как внедрение принципов корпоративной социальной ответственности (КСО) в деятельность крупных золотодобывающих компаний. Автор объясняет, что КСО является относительно новой концепцией, разработанной горнодобывающими компаниями в ответ на обвинения в нарушениях прав человека, ухудшении экологии, а также разрушающем влиянии на местные сообщества в развивающихся странах. КСО предполагает устойчивую, этичную и социально ответственную добычу полезных ископаемых и обязывает горнодобывающие компании уделять внимание потребностям сообществ, затронутых деятельностью компании.

Доолоткельдиева анализирует применение КСО в золотодобывающих компаниях Кыргызстана с политической и юридической точек зрения и приходит к выводу, что подход КСО недавно разработанный в крупных горнодобывающих компаниях больше соответствует стратегии управления рисками, а не социальной ответственности. Ситуация усугубляется с отсутствием надлежащего законодательства. КСО становится стратегией, используемой для доступа к земельным участкам и ресурсам, особенно в условиях институциональной неопределенности и нестабильной местной и национальной политической обстановки.

Третья статья данного раздела затрагивает проблемы маргинализированных групп. Жибек Жорокулова рассматривает вопрос об исключении женщин в Кыргызстане из политического участия

и процессов принятия решений, несмотря на то, что женщины составляют 52% от общей численности населения. Жорокулова анализирует новую избирательную квоту для женщин-депутатов местных кенешей, введенную в 2019 году, и показывает, что избираются только 10% женщин-депутатов. Она также анализирует новый закон, предусматривающий 30-процентную квоту для женщин-депутатов и норму, при которой преждевременно сдавшую свой мандат женщину-депутат, может заменить только следующая женщина-кандидат в списке.

Признавая, что гендерные квоты побуждают больше женщин выдвигать свои кандидатуры, автор утверждает, что сами по себе новые нормы не могут обеспечить равное принятие решений. В статье отмечается, что глубоко укоренившиеся, социально обусловленные гендерные роли и непризнание государством проблемы гендерной дискриминации, препятствуют развитию потенциала женщин на исполнительном и законодательном уровнях. Автор приходит к выводу, что для достижения гендерного равенства в Кыргызстане сегодня крайне важно изменить политическое сознание государства и общества. В дополнение к квотам и резерву мандатов, автор рекомендует гражданскому обществу и государству объединить свои знания, опыт и навыки в общих усилиях.

Европа и Центральная Азия

Третий и последний раздел сборника освещает деятельность и актуальность Европейского Союза и европейских игроков в регионе. Статьи, представленные в этом разделе, являются в некотором смысле оценкой вовлечения ЕС или западных стран в проблемы региона, а также попыткой предложить некоторые рекомендации по расширению потенциальных областей сотрудничества, определенных как в прошлых, так и в новых стратегических документах ЕС в отношении Центральной Азии. В статьях подчеркивается необходимость того, чтобы международное сообщество и ЕС отошли от общего подхода и разработали индивидуальный подход для работы с каждым из государств региона. У самого региона в настоящее время есть возможность учиться на практическом и

техническом опыте ЕС, особенно в продвижении более интегрированного подхода к энергетической безопасности или экономическому развитию.

Ана-Мария Ангелеску открывает заключительный раздел своевременным анализом новой стратегии сотрудничества Европейского союза с Центральной Азией, которая была опубликована только в июне 2019 года. Сотрудничество ЕС в Центральной Азии началось в девяностых годах, но укрепилось только со Стратегией нового партнерства 2007 года. В своей статье Ангелеску приводит аргументы о том, почему сотрудничество с 2007 года до настоящего времени не принесло значительных результатов. Одним из основных ограничений, на которые ссылается автор, является то, что Стратегия 2007 года имела «общий подход для всех», в то время как на практике каждому государству нужен индивидуальный структурированный подход. Новая Стратегия 2019 года является продуктом сильно отличающихся консультаций, проходящих не только на уровне ЕС, но и с представителями правительств Центральной Азии и гражданского общества. Автор предполагает, что новая стратегия отходит от реагирования на общенациональную повестку в пользу контактов между людьми, с целью лучшего понимания потребностей отдельных государств и усиления политической роли ЕС в Центральной Азии, чего ранее достичь не удавалось. Тем не менее, несмотря на более целостный и структурированный подход, а также открытость стран Центральной Азии для диалога, автор предупреждает, что Брюсселю нужны более гибкие инструменты реализации стратегии.

Следующая статья Кьяры Пиеробон, посвящена анализу на микроуровне проектов, осуществляемых в области предотвращения насильственного экстремизма (ПНЭ) при поддержке международных донорских организаций. Ее работа, показывает, что специфические мероприятия ПНЭ составляют лишь 5% всех проектов. Остальные проекты сложно определить как специфические для ПНЭ и они скорее представляют виды деятельности «связанные с ПНЭ» и «имеющие отношение к ПНЭ», включая такой широкий спектр мероприятий, как диалог и предотвращение конфликтов, добросовестное управление, права человека и верховенство закона, привлечение сообществ, расширение прав и возможностей молодежи, гендерное равенство и расширение прав и возмож-

ностей женщин, образование, развитие навыков и содействие занятости, стратегические коммуникации, а также интернет и социальные сети. В статье Пиеробон, основное внимание уделяется мероприятиям, проводимым в двух областях: «Расширение прав и возможностей молодежи» и «Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин», которые часто представляют собой проекты по наращиванию потенциала, направленные на улучшение образования, принятия решений и предпринимательских навыков.

Автор делает вывод, что обилие международного финансирования, доступного в этой области, вызвало серьезную критику, когда международное донорское сообщество обвиняли как в преувеличении угрозы насильственного экстремизма в стране, так и в отвлечении организаций гражданского общества от решения системных проблем, таких как структурно обусловленная несправедливость и исключение.

Поскольку большинство мероприятий по ПНЭ, не были направлены непосредственно на насильственный экстремизм, автор рекомендует переименовать такую деятельность в повышение устойчивости и потенциала сообществ, что лучше отражает суть реализуемых проектов. Она также отмечает, что донорское сообщество характеризует недостаток координации в области ПНЭ, и это один из первоочередных вопросов, который оно должно решить.

Две последние статьи посвящены энергетическому сектору и потенциальной роли Европейского Союза в содействии улучшению энергетической безопасности и энергетического сотрудничества в регионе.

Тамас Козьма в своей статье рассматривает туркменский природный газ в дискурсе европейской энергетической безопасности. Автор утверждает, что налаживание газового сотрудничества с Туркменистаном долгое время оставалось одним из стратегических подходов ЕС в Центральной Азии. Он выделяет два основных фактора, препятствующих развитию диалога ЕС с Туркменистаном. Одним из них является ограничительный подход Туркменистана к иностранным инвестициям, который препятствует со-

трудничеству в рамках проекта Транскаспийского трубопровода. Ввиду отсутствия благоприятного инвестиционного климата в Туркменистане европейским компаниям по-прежнему не рекомендуется инвестировать в этот потенциальный проект.

Еще одним препятствием является тот факт, что газовые отношения между Туркменистаном и ЕС нельзя рассматривать в рамках двухсторонних отношений. Автор признает развитие региональной энергетической геополитики и роль таких региональных игроков, как Россия, Азербайджан, Иран, Китай и Турция. Таким образом, в статье делается вывод о том, что препятствия, связанные с геополитическими и коммерческими факторами, будут по-прежнему ограничивать шансы на поставку туркменского природного газа в ЕС в ближайшие годы. Недавно Туркменистан частично диверсифицировал экспорт газа в Россию, чтобы снизить чрезмерную зависимость от Китая, что также уменьшает шансы на поставки газа на европейские рынки.

В заключительной статье сборника, Ричард Уилер рассматривает вопрос о том, можно ли применить лучшие практики, используемые Европейским союзом в существующих платформах энергетической интеграции, к Центральной Азии с целью улучшения энергетической безопасности региона. В отношениях между странами Центральной Азии произошли некоторые улучшения, направленные на объединение региональной энергетической системы в интересах всех участников. Однако автор отмечает, что для воссоединения центральноазиатских электросетей и энергосистем потребуются более современные технологические и нормативные подходы, чем в советские времена. Он утверждает, что для эффективной интеграции возобновляемых источников энергии, выгодных с точки зрения безопасности энергопоставок, потребуются новые методы и технологии.

Центральноазиатские страны могут извлечь пользу из практического опыта, накопленного европейскими институтами и регулирующими органами в течение последнего десятилетия энергетической интеграции в Европе. В частности, технический диалог и сотрудничество с Энергетическим сообществом, Европейским агентством по сотрудничеству в области регулирования энергетики (ACER) и европейскими сетями системных операторов пере-

дачи электроэнергии и газа (ENTSO-E и ENTSOG) позволят получить ценный практический опыт в этой области. Эти организации располагают широким спектром передовых методов, которые они могут предложить странам Центральной Азии в создании необходимой нормативно-правовой базы. Кроме того, сотрудничество с такими организациями, как ОБСЕ, Энергетический клуб ШОС и Целевая группа по региональному энергетическому сотрудничеству в Центральной и Южной Азии (RECA), обладающими диалоговыми площадками по вопросам энергетики в Центральной Азии, - может обеспечить положительный эффект от распространения передовых практик применяемых вышеупомянутыми специализированными организациями.

Мы искренне надеемся, что статьи, представленные вашему вниманию в данном выпуске, станут отправной точкой для развития дальнейших обсуждений по затронутым темам. Академия ОБСЕ постоянно стремится улучшить качество статей, и все представленные в сборнике статьи прошли рецензирование. Оригинальные версии всех статей на английском языке доступны на странице «Публикации» на сайте Академии. Мы искренне благодарим всех наших авторов за их работы и сотрудничество с Академией ОБСЕ!

Айгуль Абдубаева, Александер Вольтерс

Бишкек, июнь 2020

Секьюритизация и политические режимы в Центральной Азии

- 19** **Даниэла Иррера**
Угрозы безопасности в Центральной Азии связанные с преступностью, терроризмом и повстанцами
- 31** **Хамза Шарифзода**
Насколько серьезна угроза ИГИЛ для Таджикистана?
- 43** **Фабио Индео**
Роль России в архитектуре безопасности Центральной Азии

Угрозы безопасности в Центральной Азии связанные с преступностью, терроризмом и повстанцами

Даниэла Иррера

Связи между дестабилизирующими субъектами: гибридная угроза безопасности

Последние исследования и анализ показывают, что связь между терроризмом и организованной преступностью представляет собой новую угрозу безопасности, за счет взаимодействия с другими субъектами, ведущими подрывную деятельность, такими как повстанцы, и адаптироваться к различным региональным условиям, однако по этому поводу ведутся серьезные дебаты.¹ Связь можно определить как стратегический союз между двумя негосударственными субъектами, способными использовать незаконные рынки и влиять на формирование политики на глобальном уровне. Хотя они представляют собой два независимых феномена, изменяющийся характер глобальной безопасности в сторону гибридных вызовов и угроз и усиливающиеся последствия глобализации способствовали стиранию границ между политически и преступно мотивированным насилием и выявлению функционального и организационного сходства. Распространение прокси (также опосредованные войны) и гражданских войн, быстрый рост вооруженных группировок и разнообразие стратегий и инструментов диверсионных групп - это лишь некоторые из видимых проявлений этих изменений.² Изучение условий или определяющих факторов

¹ T. Makarenko, "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism," *Global Crime* 6, no. 1 (2004): 129-145; T. Makarenko, "Terrorist Use of Organised Crime: operational tool or exacerbating the threat?" in *Defining and Defying Organised Crime: Discourse, Perceptions, and Reality*, eds. F. Allum, F. Longo, D. Irrera, P. Kostakos (Routledge, 2009); C. Oheme, "Terrorists, Insurgents, and Criminal-Growing Nexus?, *Studies in Conflict & Terrorism*," 31, no. 1 (2008): 80-93; P. Williams, "Cooperation Among Criminal Organizations," in *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, eds. Mats Berdal and Monica Serrano (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002), 67-80.

² R. Pettinger, *Mastering Organisational Behaviour* (New York: Palgrave, 2000).

этого феномена, в последнее время вызывает особый интерес. По мнению некоторых исследователей, взаимосвязь терроризма и организованной преступности легче наладить в нестабильных странах, в то время как, по мнению других, политическая и экономическая нестабильность являются не структурной причиной, а скорее усугубляющим фактором.³ Таким образом, влияние такой взаимосвязи может усиливаться в беспокойной обстановке и условиях войны и мятежа, нефункционирующих и слабых государственных институтов, которые могут стать убежищем для преступных и террористических образований из-за плохо управляемых структур.⁴ Связи между угрозами и не функционирующими, слабыми институтами и ростом гражданских конфликтов и войн, а также степень, в которой угрозы могут оказать влияние на эскалацию и / или продолжительность конфликтов или, также, на наличие вооруженного конфликта, могут стать темой различных исследований и аналитических статей.⁵

Условия, определяемые слабым управлением и факторами способствующими проявлению и присутствию террористических или повстанческих образований, являются условиями, в которых присутствие преступных сетей открывает возможность для стратегического сотрудничества, когда террористы или повстанцы и преступные группировки используют общие логистические коридоры, убежища и источники финансирования.⁶ Учитывая, что таковые условия наблюдаются в ряде регионов и с множеством региональных различий, необходим пересмотр концептуализации взаимосвязи, особенно с целью адаптации ответных политических мер.

Для описания различных вариантов взаимосвязи между террористами, преступниками и повстанцами можно использовать три основные категории: сотрудничество, сосуществование и слияние.⁷

³ P. Wang, (2010), "The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence," *Asian Social Science* 6, No. 6 (2010): 11-20.

⁴ S.E. Cornell, "The Interaction of Narcotics and Conflict," *Journal of Peace Research* 42, no. 6 (2005): 751-760.

⁵ A. Rabasa et al., *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks* (Santa Monica: Rand, 2007).

⁶ D. Irrera, "The crime-terror-insurgency 'nexus': Implications on multilateral cooperation," in *Insurgency and Counterinsurgency in Modern War*, ed., S. Romaniuk (New York: CRC Press, 2016).

⁷ W. Hansen, *The Crime-Terrorism Nexus* (International Relations and Security Network, 2012).

Сотрудничество – наиболее вероятный и предсказуемый вариант и представляет собой создание альянса между террористами и преступными группировками. Распространенным и частым вариантом таких союзов могут быть краткосрочные или случайные отношения, которые перевешивают риски, непосредственно связанные с таким видом взаимодействия, особенно если они сосредоточены на конкретных оперативных задачах. В некоторых случаях развивались отношения, аналогичные отношениям поставщик-клиент, поскольку как преступники, так и террористические группы часто нуждаются в схожих знаниях, вспомогательных структурах и услугах, таких как поддельные паспорта, ИТ-оборудование и средства связи.⁸

Сосуществование – промежуточный вариант, создающий ситуацию, в которой преступники и террористические группы действуют в одной и той же сфере, но явно предпочитают оставаться отдельными субъектами, кроме исключительных случаев, когда выполнение задач требует взаимодействия. Это может произойти во время конфликта или в условиях недемократических политических режимов. Некоторые факторы, способствующие развитию организованной преступности, также влияют и на появление террористических групп. Тем не менее, отсутствие демократического и пограничного контроля, а также возможное присутствие определенных типов инфраструктур и оперативных служб могут наблюдаться и в демократических государствах. Совместное присутствие может усилить угрозу для государственных структур как в слабых, так и в демократических государствах, даже если преступники и террористы явно не взаимодействуют, их сосуществование может привести к трансграничным последствиям.

Слияние, пожалуй, наиболее сложный для объяснения случай взаимодействия часто наблюдаемый в условиях, при которых оба субъекта используют свои соответствующие методы для реализации практических задач. Организованные преступные сети используют тактику террора для защиты интересов бизнеса и защиты условий функционирования, но также расширяется применение

⁸ E. Alda and J.L. Sala, "Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region," *Stability: International Journal of Security & Development* 3, no. 1 (2014), 1-9; D. Irrera, "The crime-terror-insurgency 'nexus'. Implications on multilateral cooperation," in *Insurgency and Counterinsurgency in Modern War*, ed., S. Romaniuk, New York: CRC Press, 2016); Institute for Economics & Peace, "Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism," Sydney, November 2019, <http://visionofhumanity.org/reports>

тактики преступных группировок террористическими группами для реализации своих оперативных задач.⁹

Эти категории применимы к условиям различных регионов, также в различных комбинациях. Центральная Азия представляет собой интересный «гибридный» случай, требующий изучения и объяснения.

Влияние в Центральной Азии

Центральная Азия как регион сталкивается с рядом проблем безопасности на всех уровнях. Из-за взаимодействия и повышенной активности организованных преступных сетей после распада СССР и появления транснациональных воинствующих исламистских групп в 1990-х годах пять постсоветских республик Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан часто упоминаются в качестве примера в новых научных работах по угрозам безопасности, связанных с преступностью, терроризмом и повстанцами. Исламское движение Узбекистана (ИДУ) представляет собой один из показательных примеров гибридной организации, занимающейся террористической деятельностью и использующей методы финансирования организованной преступности, в частности трансграничную контрабанду афганских опиатов.¹⁰

Кроме того, растущие масштабы наркоторговли и обмен наркотиков на оружие из-за влияния сирийского конфликта в последние годы создали условия для более тесной связи с повстанцами.¹¹ Необходимо учитывать два местных фактора, которые могут углубить дискуссию и определить Центральную Азию в качестве «гибридного» примера сосуществования и слияния. С одной сто-

⁹ D. Lewis, "Crime, terror and the state in Central Asia," *Global Crime* 15, no. 3-4 (2014): 337-356; T. Makarenko, "Crime and Terrorism in Central Asia," *Jane's Intelligence Review* 12, no. 7 (2000).

¹⁰ L.E. Reyes & S. Dinar, "The Convergence of Terrorism and Transnational Crime in Central Asia," *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 5 (2015): 380-393; P. Foroughi & N. Bekmurzaev, "Central Asia and Counterterrorism: The Contrasting Cases of Kyrgyzstan and Tajikistan," in *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy* (London: Palgrave Macmillan, 2017), 553-571.

¹¹ A. Ceccarelli, "Clans, politics and organized crime in Central Asia," *Trends in Organized Crime* 10, no. 3 (2007): 19-36.

роны, организованная преступность и терроризм сосуществуют и эксплуатируют социальную структуру и стратегическое расположение пяти стран. С другой стороны, функциональные отношения, которые могут возникнуть между двумя субъектами, нарушаются из-за воздействия конфликтов и повстанческих движений и, что более важно, государственных структур.

Первый локальный фактор связан с ролью кланов. Экономическая неопределенность, с которой столкнулась Центральная Азия после завершения холодной войны, привлекла в регион преступников, полевых командиров и политических и религиозных экстремистов, соперничавших за экономическое преимущество. Наркотики быстро стали самой надежной валютой для приобретения оружия, боеприпасов и провизии. Следовательно, Афганистан предлагал стабильное производство опиатов во время холодной войны и вплоть до распада СССР. В условиях неопределенности кланы во многих странах стали сильными конкурентами государства, поскольку смогли удовлетворить потребности своих членов и установить контроль над территорией. Таким образом, они усилили свое влияние и легитимировали его с низового уровня. Чтобы удовлетворить все запросы своих сетей, кланы установили тесные связи с государством и транснациональными организованными преступными группировками.¹²

Что касается активизации терроризма, ИДУ представляет собой наиболее сильную и организованную группировку. В то время как Макаренко и другие исследователи подчеркивают способность ИДУ объединяться в сети и сотрудничать с преступными и/или повстанческими группами для создания функциональных альянсов, другие отмечают, что такие союзы случайны и далеко не так хорошо структурированы.¹³ В частности, ИДУ, в большей долей вероятности, будет использовать незаконный оборот наркотиков и другую преступную деятельность для усиления контроля над подведомственными территориями. Тесные связи между организованной преступностью и радикальными исламистскими группами возникают только в определенных территориальных условиях, в которых такая деятельность способствует социальному, идеологи-

¹² Ceccarelli, там же.

¹³ Lewis, там же. 345.

ческому и экономическому контролю над местными общинами.¹⁴ Геостратегическое расположение пяти стран способствует такому сосуществованию, которое в некоторых случаях может приводить к слиянию. Бывший Шелковый путь, также известный как Северный маршрут, является основным маршрутом незаконного оборота опиатов, а также других нелегальных товаров, проходящих через Центральную Азию.

Это подводит нас ко второму местному фактору. Распад Советского Союза и международное присутствие (в основном США и НАТО) привели к более активному использованию и возросшей важности данного маршрута. Кроме того, региональные конфликты продолжают оказывать влияние. Последние дискуссии указывают на то, что конфликты в соседних регионах, таких как Южный Кавказ, которые сложно назвать «замороженными», скорее «неразрешимыми», представляют собой комплексные условия, при которых традиционное управление конфликтами плохо применимо, а последствия продолжают оказывать негативное влияние с точки зрения повстанческого движения (Nation, 2014). За прошедшие годы Северный маршрут стал более выгодным с финансовой точки зрения, позволяя наркоторговцам, повстанцам, террористам и другим дестабилизирующим субъектам объединяться в сети и сближаться, стирая некогда существовавшие между ними различия. Таким образом, политические изменения в сочетании с ролью расширяющейся транспортной инфраструктурой могут благотворно влиять на взаимодействие между дестабилизирующими субъектами и в некоторых случаях приводить к слиянию.

Отношения этих групп с государством, однако, усложняют анализ. Местные органы власти использовали опасность, исходящую от криминально-террористических связей, для оправдания ограничений основных прав и свобод. В литературе основное внимание уделяется связям между организованной преступностью и государством, которая предполагает, что государственные институты могут представлять угрозу для общественной безопасности.¹⁵ Недостаточная эффективность и

¹⁴ E. Marat, *The state-crime nexus in Central Asia: state weakness, organized crime, and corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan* (Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2006).

¹⁵ S. Strange, *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy* (Cambridge University press, 1996).

результативность политических институтов, их неспособность предоставлять услуги и товары и контролировать подотчетную им территорию лежат в основе процессов криминализации. Слабость государства это основная причина, по которой само государство отступает перед дестабилизирующими субъектами, подменяющими собой институты и приобретающими больше влияния и власти.¹⁶ Другие работы рассматривают структуру договоренностей между организованной преступностью и политическими элитами, приводящих к альтернативным и постоянным политическим решениям. Связь между преступностью и государством теоретически рассматривается с использованием различных моделей взаимодействия политических институтов и преступников. В этом отношении Центральная Азия не является монолитным набором слабых государств. Как утверждает Льюис, в регионе наблюдаются как минимум две модели. Модель консолидированного государственного контроля характеризуется развитой службой безопасности и широко распространенными системами наблюдения и контроля, которые охватывают большинство аспектов организованной преступной деятельности. Это наблюдалось в Туркменистане, где государственные чиновники были вовлечены в наркополитику в 1990-х годах. Но наиболее ярким примером является Узбекистан. Здесь преступная деятельность контролировалась и допускалась авторитарными политическими элитами и, в некоторых случаях, кооптировалась с помощью влиятельных предпринимателей и ограничения самостоятельной экономической деятельности.¹⁷

Вторая модель, оспариваемый контроль, представляет собой продолжающуюся борьбу за контроль и незаконные экономические потоки. Модель можно наблюдать в Кыргызстане и Таджикистане, где уровень государственного контроля чрезвычайно высок. В Кыргызстане попытка централизовать контроль над криминальными группировками провалилась из-за местных патронатных сетей и способности криминальных лидеров мобилизовать массы сторонников. В Таджикистане более авторитарный режим снизил

¹⁶ K. Bektemirov & E. Rahimov, *Local government in Uzbekistan: Developing New Rules in the Old Environment* (Budapest: LGI/OSI Europe, 2001), 469-520; F. De Danieli, "Beyond the drug-terror nexus: Drug trafficking and state-crime relations in Central Asia," *International Journal of Drug Policy* 25, no. 6 (2014): 1235-1240.

¹⁷ D. Lewis, "Who's socialising whom? Regional organisations and contested norms in Central Asia," *Europe-Asia Studies* 64, no. 7 (2012): 1219-1237.

количество стычек и споров, внедрив полевых командиров в государственную систему, а затем избавившись от их.¹⁸

Обе модели демонстрируют, что в регионе дестабилизирующие субъекты (в основном преступные группировки) предпочитают взаимодействие с государственными институтами, тогда как взаимодействие с террористами рассматривается в качестве запасного и скорее функционального варианта.¹⁹

Следовательно, Центральная Азия представляет собой сложный регион, где сосуществуют оба субъекта, наряду с кланами и повстанцами, и все игроки извлекают выгоду из своего геостратегического положения для взаимного наращивания сил и влияния. Слияние может происходить и быть функциональным. Присутствие государства в его различных формах, сильных или менее консолидированных, может в некоторой степени рассматриваться в качестве дополнительного компонента взаимосвязи или, по крайней мере, сопутствующего фактора.

Рекомендации

Как поясняется в предыдущем параграфе, региональные различия, такие как нестабильность, переходный период или демократический режим, определяют виды взаимодействий между преступными группировками и террористами, а также их влияние на региональную безопасность. Исчезновение традиционных границ в настоящее время открывает дорогу новым проявлениям такого взаимодействия и заставляет исследователей и политиков переосмыслить феномен, который включает, с одной стороны, гибкий набор взаимодействий между отдельными субъектами и, с другой, многоуровневые последствия на региональном и глобальном уровнях.

Рекомендации в области политики должны обязательно учитывать изменчивость нетрадиционных угроз безопасности и формироваться соответствующим образом, особенно на региональном

¹⁸ Lewis, там же.

¹⁹ Lewis, там же.

уровне. В связи с этим в Центральной Азии потребуются следующие изменения:

- Хотя в течение многих лет она рассматривалась как неосязаемая концепция, совокупность отношений между преступниками и терроризмом и их возможная связь с повстанцами представляют собой реальную угрозу, имеющую серьезное влияние на региональную безопасность;
- Нехватка надежных или эмпирических данных является серьезным ограничением в формировании общего понимания угрозы и препятствием для более тесного сотрудничества. Требуется более слаженная работа и обмен данными между разведывательными службами;
- Учитывая существующие ограничения и деликатность вопроса, нынешний уровень сотрудничества в основном осуществляется на правительственном уровне, хотя наблюдается медленный сдвиг в сторону многоуровневого взаимодействия, с участием правоохранительных органов, полиции и, при необходимости, военных. Такая структура была полезна во время холодной войны и как ответ на традиционные угрозы безопасности. Меняющиеся обстоятельства требуют более гибкого подхода, а также совместимых решений;
- Основной проблемой в регионе, усугубляющей преступные связи, являются слабые государственные институты, повышенный уровень коррупции в учреждениях, растущее влияние клановых отношений. Государства Центральной Азии не только не способны выработать эффективную политику безопасности, но и сами являются частью проблемы криминализации. Это основная проблема, на которой необходимо сосредоточить усилия;
- Авторитарные режимы, централизация государственного контроля и местных патронатных сетей сыграли важную роль в формировании связей между государством и преступностью, влияющих на безопасность и стабильность в нескольких странах региона. Внешние игроки и международные организации (США, НАТО, ЕС, ОБСЕ), осуществляющие деятельность в этом регионе, могут более активно содействовать продвижению политических изменений. Это должно происходить через общие каналы, инвестиции и мониторинг, а также инициативы,

направленные на расширение прав и возможностей наиболее важных представителей местных общин, продвижение прав человека, расширение гражданских свобод и политического плюрализма;

- Участие местных неправительственных организаций, продвижение гражданских диалоговых площадок даже в сельской местности и расширение образовательных программ для молодежи, в дополнение к государственным реформам имеют большое значение;
- Интегрированный подход, основанный на понимании актуальных проблем, наращивании общих возможностей, привлечении всех специалистов и действующих лиц, может быть полезен для противодействия изменчивым угрозам безопасности.

Список литературы

- Alda, E. and J.L. Sala. 2014 "Links Between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region." *Stability: International Journal of Security & Development* 3, no. 1 (2014): 1-9.
- Bektemirov, K., & E. Rahimov. "Local government in Uzbekistan." *Developing New Rules in the Old Environment*. Budapest: LGI/OSI Europe, 2001.
- Ceccarelli, A. "Clans, politics and organized crime in Central Asia." *Trends in Organized Crime* 10, no. 3 (2007): 19-36.
- Cornell, S. E. "The Interaction of Narcotics and Conflict," *Journal of Peace Research* 42, no. 6 (2005): 751-760.
- De Danieli, F. "Beyond the drug-terror nexus: Drug trafficking and state-crime relations in Central Asia." *International Journal of Drug Policy* 25 no. 6 (2014): 1235-1240.
- Foroughi, P., N. & Bekmurzaev. "Central Asia and Counterterrorism: The Contrasting Cases of Kyrgyzstan and Tajikistan." In *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*, 553-571. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- Hansen, W. *The Crime-Terrorism Nexus*. International Relations and Security Network (ISN), 2012.
- Institute for Economics & Peace. *Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney, November 2019, <http://visionofhumanity.org/reports>.
- Irrera, D. "The crime-terror-insurgency 'nexus'. Implications on multilateral cooperation." In *Insurgency and Counterinsurgency in Modern War*, ed. By S. Romaniuk. New York: CRC Press, 2016.
- Lewis, D. "Crime, terror and the state in Central Asia." *Global Crime* 15, no. 3-4 (2014): 337-356.
- Lewis, D. "Who's socialising whom? Regional organisations and contested norms in Central Asia." *Europe-Asia Studies* 64, no. 7 (2012): 1219-1237.

Makarenko, T. "Crime and Terrorism in Central Asia." *Jane's Intelligence Review* 12, no. 7 (2000).

Makarenko T. "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism." *Global Crime* 6, no. 1 (2004): 129-145.

Makarenko, T. "Terrorist Use of Organised Crime: operational tool or exacerbating the threat?" In *Defining and Defying Organised Crime: Discourse, Perceptions, and Reality*, eds. F. Allum, F. Longo, D. Irrera, P. Kostakos. Routledge, 2009.

Marat, E.. *The state-crime nexus in Central Asia: state weakness, organized crime, and corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan*. Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2006.

Oheme, C. "Terrorists, Insurgents, and Criminal-Growing Nexus?" *Studies in Conflict & Terrorism* 31, no. 1 (2008): 80-93.

Pettinger, R. *Mastering Organisational Behaviour*. New York: Palgrave, 2000.

Rabasa, A. et al. *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Santa Monica: Rand, 2007.

Reyes, L.E. & S. Dinar. "The Convergence of Terrorism and Transnational Crime in Central Asia." *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 5 (2015): 380-393.

Ruggiero, V. "Hybrids: on the crime-terror nexus." *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 43, no. 1 (2019): 49-60.

Strange, S. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press, 1996.

Wang, P. "The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence," *Asian Social Science* 6, no. 6 (2010): 11-20.

Williams, P. "Cooperation Among Criminal Organizations." In *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, eds. Mats Berdal and Monica Serrano, 67-80. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002.

Насколько серьезна угроза ИГИЛ для Таджикистана?

Хамза Шарифзода

Введение

В июле 2019 года и Кремль, и Белый дом объявили о разгроме Исламского Государства Ирака и Сирии (ИГИЛ). Президент Путин высоко оценил победу над ИГИЛ в декабре 2017 года, почти через два года после военного вмешательства Кремля в Сирию.¹ Президент Трамп объявил о поражении ИГИЛ в марте 2019 года. В свете подобного оптимизма серия ужасных взрывов, организованных Исламским государством в пасхальное воскресенье в Шри-Ланке, застала мир врасплох. В результате теракта совершенного террористом-смертником погибло не менее 250 гражданских лиц и более 500 получили ранения. Урок был очевидным, хотя ИГИЛ потеряло большую часть своих территорий в Ираке и Сирии, оно все еще представляет значительную угрозу, лишь выжидая и готовя неожиданные нападения. ИГИЛ представляло собой нечто большее, чем террористическое полу-государство с функционирующими институтами и хорошо обученной армией. Оно предлагает совокупность убеждений, сохраняющихся и распространяющихся среди сторонников группировки по всему миру. Поскольку в настоящий момент Исламское государство переориентируется с Ближнего Востока на Южную Азию, его деятельность в настоящее время представляет даже большую угрозу безопасности Центральной Азии, чем на пике своей мощи в Сирии и Ираке.

Как свидетельствуют недавние события, Таджикистан остается наиболее уязвимой, для влияния ИГИЛ, страной не только в Центральной Азии, но и на всем постсоветском пространстве. До 2018

¹ Andrew Roth, "On Visit to Syria, Putin Lauds Victory over ISIS and Announces Withdrawals," *The Washington Post*, December 11, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/putin-makes-first-visit-to-syria-lauds-victory-over-isis-and-announces-withdrawals/2017/12/11/f75389de-de61-11e7-8679-a9728984779c_story.html

года Таджикистан главным образом был поставщиком боевиков, и военные действия происходили за пределами страны. По разным оценкам, от 1100 до 1900 таджикстанцев выехали из страны для участия в ближневосточном конфликте,² это самый высокий показатель в Центральной Азии. Кроме того, в докладе Международного центра по борьбе с терроризмом указывается, что Таджикистан является основным поставщиком террористов-смертников для Исламского государства.³ Несмотря на это, обстановка с безопасностью в самом Таджикистане оставалась довольно стабильной, даже после громкого бегства Гулмурода Халимова, бывшего командира ОМОНа МВД Таджикистана, примкнувшего к Исламскому государству в мае 2015 года. Однако летом 2018 года ситуация кардинально поменялась. 29 июля в районе Дангара группа из пяти молодых таджиков напала на семерых иностранных велосипедистов из США, Франции, Нидерландов и Швейцарии, четверо велосипедистов погибли. После атаки ИГИЛ выпустили видео, в котором пять таджиков клялись в верности Аль-Багдади. Хотя в Таджикистане и в целом в регионе были случаи террористических атак, июльская атака стала первой, связанной с Исламским государством, но не последней.

Еще один инцидент произошел несколько месяцев спустя в Худжанде. ИГИЛ было вовлечено в тюремный бунт, который, по некоторым оценкам, унес жизни 50 заключенных.⁴ По сообщениям СМИ Исламского государства, бунт был спровоцирован заключенным, который ранее сражался за ИГИЛ в Сирии и Ираке. Действительно, по заявлениям правительства, в Худжандской тюрьме содержались многие бывшие боевики ИГИЛ. Беспорядки привлекли внимание правительства к тюрьмам, что впоследствии привело к серии проверок. Однако эти меры не помешали вспыхнуть очередному тюремному бунту всего полгода спустя. На этот раз бунт в тюрьме Вахдат унес жизни как минимум 32 человек. Принимая во внимание тот факт, что ИГИЛ потребовался месяц, чтобы взять на себя ответственность за произошедшее, представляется весьма

² Edward Lemon, "Talking Up Terrorism in Central Asia," Kennan Cable No. 38, 2018, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-38-talking-terrorism-central-asia>

³ Frud Bezhan, "Tajikistan's Deadly Export," RadioFreeEurope/RadioLiberty, March 12, 2017, <https://www.rferl.org/a/tajikistan-deadly-export-islamic-state-suicide-bombers/28365044.html>

⁴ "Tajikistan Admits to Prison Massacre," Eurasianet, November 23, 2018, <https://eurasianet.org/tajikistan-admits-to-prison-massacre>

сомнительным, что Исламское государство стояло за вторым бунтом. Действительно, остается вопрос, каким образом тщательно охраняемые заключенные могли вообще общаться с боевиками за пределами тюрьмы. Однако даже вероятность того, что кто-то может совершить преступление, прикрываясь ИГИЛ, вызывает беспокойство у властей Таджикистана.

Что делает Таджикистан легкой мишенью для ИГИЛ?

Идеология ИГИЛ была и остается привлекательной для некоторых людей в Центральной Азии. После краха Халифата в Сирии и Ираке, людей, вдохновленных ИГИЛ, фактически поставили перед выбором одного из двух вариантов. Один из них - вступление в региональные отделения ИГИЛ (например, Исламское государство Хорасан), второй - подчиниться призывам ИГИЛ к джихаду, осуществляя террористическую деятельность в своих странах. Хусейн Абдусаматов, лидер терактов летом 2018 года в Таджикистане, решил использовать комбинацию обоих вариантов. В интервью Рукмини Каллимаки, журналисту New York Times, он рассказал, что был частью группировки в Сирии, первоначальной целью которой был Европейский парламент. Однако, после того как он не смог получить визу, он привлек четырех таджикских подростков для выполнения «долга» джихада на своей родине. В других, отдаленных и не очень отдаленных частях Таджикистана, наблюдаются случаи активного привлечения местных жителей такими же согражданами, которые либо непосредственно участвовали в конфликте в Сирии и Ираке, либо являются звеном глобальной цепи вербовки ИГИЛ. Действительно, Таджикистан, возможно, является одной из самых отзывчивых площадок для вербовки в Евразии.

На протяжении последнего десятилетия правительство Таджикистана активно боролось с исламизацией общества. В 2011 году власти ввели запрет на посещение мечетей несовершеннолетними детьми, утверждая, что такое решение защитит таджикских детей от радикализации.⁵ Запрет не коснулся только студентов

⁵ "Tajik Mosque Ban for Kids Takes Effect," RadioFreeEurope/Radio Liberty, August 3, 2011, http://www.rferl.org/a/tajik_president_signs_law_banning_children_from_mosques/24285911.html

государственных религиозных учреждений. Кроме того власти потребовали возвращения всех таджикских студентов, изучающих религию за рубежом в таких странах, как Египет, Сирия и Иран.⁶ Президент Таджикистана Эмомали Рахмон отметил, что студентам, изучающим ислам за рубежом, необходимо «здоровое образование», иначе они станут «экстремистами и террористами через пять-десять лет».⁷ В то же время получать религиозное образование становится все сложнее. Ранее правительство ненадолго ввело занятия по основам исламской этики в светских школах по всей стране. Однако в 2011 году правительство отменило эти занятия. В результате некоторые родители отправили своих детей к неофициальным имамам и бибахалифам для получения религиозного образования и изучения арабского языка в дополнение к общему среднему образованию.

В последние несколько лет правительство предприняло более серьезные шаги по пресечению исламизации. Например, в 2015 году власти насильно побрили бороды примерно 13 000 человек, некоторые из которых были позже задержаны.⁸ С точки зрения правительства, «слишком длинные» бороды чужды и несовместимы с национальной культурой. Аналогичному преследованию подверглись и хиджабы, когда правительство ввело запрет на хиджабы в учебных заведениях.⁹ В конце концов, этот закон вступил в силу во всех государственных учреждениях.¹⁰ В 2015 году правительство закрыло около 160 магазинов, которые продавали хиджабы, и оштрафовало владельцев примерно на 1700 долларов.¹¹ Власти также утверждали, что им удалось «убедить» более 1700 женщин перестать покрываться.¹² В марте 2017 года президент Рахмон осудил всех женщин, которые носили «инострannую» одежду,

⁶ Michael Schwartz, "In Tajikistan, Islam's Rise Worries Government," New York Times, July 17, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/07/17/world/asia/17tajikistan.html>

⁷ Edward Lemon, "Tajikistan: Dushanbe Forcing Students Abroad to Return Home," Eurasianet, November 29, 2010, <http://www.eurasianet.org/node/62460>

⁸ "To Fight Islamist Radicals, Tajikistan Shaved the Beards Off 13,000 Men," The Washington Post, January 21, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/01/21/to-fight-islamist-radicals-tajikistan-shaved-the-beards-off-13000-men/>

⁹ "Islam-Fearing Tajikistan Says Hijab Is for Prostitutes," Eurasianet, April 1, 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72816>

¹⁰ "Tajikistan's Battle Against Beards To 'Fight Radicalisation,'" BBC News, January 21, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-35372754>

¹¹ "Islam-Fearing Tajikistan Says Hijab Is for Prostitutes," Eurasianet, April 1, 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72816>

¹² Там же.

особенно черные хиджабы.¹³ После этого по национальному телевидению был показан документальный фильм о проститутках в хиджабах, которые утверждали, что платки помогли им поднять цены на услуги, и обеспечили относительную безопасность от «словесных нападков на улицах» и полицейских облав.¹⁴ Подобные ограничения свободы вероисповедания были подвергнуты широкой критике со стороны международного сообщества, но таджикские власти утверждают, что они опасаются, что Таджикистан станет очередным Афганистаном, Сирией или Ираком, если они не примут меры, необходимые для обуздания радикальных и экстремистских тенденций в стране.¹⁵

Возрождение ислама действительно стало тенденцией в стране с конца советского периода. К 2008 году более 75% населения считали, что ислам играет важную роль в их жизни.¹⁶ Дальнейшая исламизация общества представляется неизбежным процессом, поскольку русскоязычную интеллигенцию в городах в значительной степени заменили волны мигрантов из сельских районов Таджикистана. Новые жители городских центров продолжают придерживаться консервативных ценностей и взглядов даже после переезда из сельской местности. Партия Исламского Возрождения Таджикистана (ПИВТ) была главной партией, представляющей интересы исламского электората в парламенте Таджикистана. После ее провала в 2015 году в связи с обвинениями в терроризме значительная часть населения потеряла канал общения с правительством. Меры правительства против исламизации расцениваются религиозным сегментом таджикского общества как полномасштабная атака на ислам. В стране, где мусульмане составляют более 95% всего населения, неудивительно, что многие люди разочарованы действиями правительства. Эрик МакГлинчи утверждает, что воинствующий ислам в Таджикистане исчез после гражданской войны 1990-х годов, потому что исламская оппозиция была встроена и институционализирована в правительственную структуру

¹³ "Islam-Fearing Tajikistan Says Hijab Is for Prostitutes," Eurasianet, April 1, 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72816>

¹⁴ "Tajikistan State TV Says Prostitutes Are Wearing Hijabs to Drive Up Prices," The Washington Post, April 1, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/01/tajikistan-state-tv-says-prostitutes-are-wearing-hijabs-to-drive-up-prices/>

¹⁵ Michael Schwartz, "In Tajikistan, Islam's Rise Worries Government," New York Times, July 17, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/07/17/world/asia/17tajikistan.html>

¹⁶ Edward Lemon, "Tajikistan: Dushanbe Forcing Students Abroad to Return Home," Eurasianet, November 29, 2010, <http://www.eurasianet.org/node/62460>

посредством политической конкуренции.¹⁷ Законное присутствие политической оппозиции в законодательной и исполнительной власти ограничивало привлекательность воинствующих исламских идеологий.¹⁸ Однако, крах ПИВТ, в сочетании с правительственными мерами по пресечению исламизации, играют на руку вербовщикам ИГИЛ.

Таджикистан и стратегия ИГИЛ

На Ближнем Востоке ИГИЛ пыталось дискредитировать правительства Сирии, Ирака и Саудовской Аравии. Например, Аль-Багдади обвинил королевскую семью Саудовской Аравии в «отступничестве», якобы за попытки секуляризации страны. Новобранцы ИГИЛ могут также применять ту же тактику делегитимизации правительства Таджикистана, изображая его марионеткой христиан и врагом ислама.

На данный момент, в борьбе за лидерство с «Аль-Каидой», ИГИЛ пытается дать понять глобальным сетям джихадистов, что оно остается мощной организацией, несмотря на потерю своих территорий в Сирии и Ираке. Как таковое, оно нацелено на то, чтобы вдохновлять отдельных лиц проводить операции в странах, которые в прошлом не были целями ИГИЛ, и Таджикистан, вероятно, останется на радаре группировки для вербовки боевиков и проведения операций. Тем не менее, маловероятно, что в стране будут организованы масштабные нападения, подобные тем, что наблюдались в Париже и Брюсселе, не говоря уже о таких крупных, как серия терактов в Шри-Ланке.

Исламское государство использует этническую и религиозную напряженность, а также вакуум безопасности, существующий в разных странах. За прошедшие годы ИГИЛ удалось обострить межконфессиональные разногласия в Сирии и Ираке, целенаправленно работая с шиитским населением. Та же самая техника используется в настоящее время в Южной Азии: ИГИЛ регулярно

¹⁷ Eric McGlinchey, "The Making of Militants: The State and Islam in Central Asia," *Comparative Studies of South Asia, Africa, and the Middle East* 25, no. 3 (2005): 554-566.

¹⁸ Eric McGlinchey, "Autocrats, Islamists, and the Rise of Radicalism in Central Asia," *Current History* 104, no. 684 (2005): 340.

нападает на сообщества шиитских хазарейцев в Пакистане и Афганистане. Напротив, разногласия в Таджикистане не такие острые, как в Южной Азии. После распада Советского Союза эмиграция немусульманских этнических групп, в основном славян и немцев, сделала страну одной из самых однородных в регионе. Что остается потенциальным источником беспокойства, так это Памир. Горный регион является домом для шиитской общины исмаилитов и граничит с нестабильным регионом Южной Азии. Государственные институты на Памире остаются слабыми. Кроме того, граница с Афганистаном, безусловно, не является непроницаемой. Все это создает возможности для ИГИЛ. К счастью, как наследие Советского Союза, суннитско-шиитское разделение не так выражено в Таджикистане, как на Ближнем Востоке или в Южной Азии. Следовательно, насилие на религиозной почве становится менее привлекательной стратегией для ИГИЛ в Таджикистане. Бомбардировка исмаилитских памирцев вряд ли получит поддержку суннитских таджиков и может даже привести к отчуждению потенциальных сторонников ИГИЛ в стране.

Несмотря на частые нападения в Южной Азии, в настоящий момент Исламское государство серьезно ослаблено. Очевидно сейчас, ИГИЛ более фрагментировано, чем раньше. Его людские и финансовые ресурсы значительно ограничены, как и возможности проводить операции в Таджикистане. ИГИЛ стремилось использовать религиозные разногласия в Южной Азии. Таким образом, Южная Азия, вероятно, останется главной целью для операций ИГИЛ в ближайшем будущем, о чем свидетельствует официальное создание провинций (вилаятов) Пакистана и Индии в мае 2019 года. Таким образом, военные вторжения в государства Центральной Азии, такие как Исламское движение Узбекистана в начале 2000-х маловероятно. В настоящее время Исламское Государство Хорасан не имеет возможности захватывать города, как это удалось ИГИЛ в Ливии и на Филиппинах в 2015 и 2017 годах, соответственно. Однако вероятны незначительные инциденты, такие как нападения на иностранцев, взрывы зданий и автомобилей и беспорядки. Учитывая гористую местность страны, слабые государственные институты и охрану правопорядка в регионах, исламское восстание, имевшее место в прошлом, представляется вполне вероятным. Однако, первой и главной целью Исламского государства и его сторонников будет по-прежнему вербовка боевиков из

Таджикистана для других зон военных действий, главным образом Афганистана, Пакистана и индийского Джамму и Кашмира. В этом отношении инциденты, вдохновленные или организованные ИГИЛ, будут играть важную роль: они помогут обойти Аль-Каиду, вдохновить последователей и запугать врагов.

Другим ключевым моментом, о котором следует помнить, – это смещение Исламского государства с Ближнего Востока в Южную Азию, что может негативно сказаться на суверенитете Таджикистана. Великие державы всегда были обеспокоены, прежде всего, потенциальными источниками нестабильности в Центральной Азии. Поэтому неудивительно, что Россия уже усилила свое военное присутствие в Таджикистане якобы в ответ на потенциальную угрозу, исходящую от Исламского государства Хорасан на границе с Афганистаном.¹⁹ Ранее в 2019 году заместитель министра внутренних дел России заявил, что боевики ИГИЛ перевозятся на вертолете из Пакистана в северный Афганистан, граничащий с Таджикистаном. Аналогичным образом, в феврале 2019 года российский посол в Душанбе заявил, что на границе Таджикистана и Афганистана базируется от 2500 до 3000 боевиков ИГИЛ.²⁰ Он подчеркнул наличие российской военной базы в стране и членство Таджикистана в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в качестве сдерживающего фактора против агрессии ИГИЛ. В настоящее время границу с Афганистаном охраняют таджикские силы безопасности, которые не подтвердили заявления России о присутствии боевиков ИГИЛ. В мае 2019 года в другом заявлении Александра Бортникова, руководителя Федеральной службы безопасности России, говорилось, что около 5000 боевиков Исламского государства Хорасан были перевезены в северный Афганистан. Независимо от того, присутствуют ли на самом деле боевики ИГИЛ на границе, Москва может разыграть эту карту для усиления своего влияния на Таджикистан. Увеличение численности российских войск на местах позволит Москве сохранить свое влияние в Душанбе. Учитывая, что Таджикистан также является частью возглавляемой Россией ОДКБ, Москва может даже попытаться вернуть свои во-

йска на таджикско-афганскую границу. Российские войска охраняли границу с Афганистаном вплоть до 2005 года, и с тех пор, как они были выведены, Москва неоднократно заявляла о своей заинтересованности вновь вернуть себе эти «обязательства». До сих пор Душанбе успешно сопротивлялся давлению Кремля, но в будущем это может измениться.

Деятельность Китая в Таджикистане больше не ограничена исключительно экономической областью. Ранее в 2019 году газета Washington Post опубликовала статью, подтверждающую военное присутствие Китая в Таджикистане.²¹ На спутниковых снимках была показана небольшая китайская военная база в юго-восточном Памире, недалеко от города Мургаб. Несколько месяцев спустя Wall Street Journal сообщил, что таджикское правительство выдало Пекину разрешение на строительство до 30-40 военных постов на границе Таджикистана и Афганистана.²² Постоянный страх Пекина по поводу ситуации в Синьцзяне, который граничит с Памиром и остальной частью Южной Азии, также может побудить китайцев увеличить свое военное присутствие в Таджикистане. Таким образом, Таджикистан окажется зажатым между Россией и Китаем.

Рекомендации

Как ранее упоминалось в настоящей статье, по меньшей мере, тысяча таджикстанцев стали иностранными боевиками Исламского государства в Сирии и Ираке. Некоторые из них были убиты конкурирующими группировками, а некоторые захвачены курдскими и иракскими военными, но некоторые свободно вернулись в Таджикистан. Как и Хусейну Абдусаматову, им удалось избежать заключения, не отказываясь при этом от своей верности ИГИЛ. Для противостояния угрозе, которую ИГИЛ представляет для Таджики-

¹⁹ “Россия укрепляет Базы в Таджикистане и Кыргызстане для Борьбы с Боевиками из Афганистана” Asia-Plus, June 7, 2017, <https://news.tj/ru/news/tajikistan/security/20170607/rossiya-ukrepyaet-bazi-v-tadzhikistane-i-kirgizstane-dlya-borbi-s-boevikami-iz-afganistana>.

²⁰ Bakhmaner Nadirov, “Посол России: Вооружённые Силы Таджикистана Дадут Достойный Отпор Любым Угрозам на Границе, но и Мы Поможем,” Asia-Plus, February 20, 2019, <https://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20190220/posol-rossii-vooruzhyonnie-silitadzhikistana-dayut-dostoinii-otpor-lyubim-ugrozam-na-granitse-no-i-mi-pomozhem>.

²¹ Gerry Shih, “In Central Asia’s Forbidding Highlands, a Quiet Newcomer: Chinese Troops,” The Washington Post, February 18, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-central-asias-forbidding-highlands-a-quiet-newcomer-chinese-troops/2019/02/18/78d4a8d0-1e62-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html.

²² Craig Nelson and Thomas Grove, “Russia and China Vie for Influence in Central Asia as US Plans Afghan Exit,” Wall Street Journal, June 18, 2019, <https://www.wsj.com/articles/russia-china-vie-for-influence-in-central-asia-as-u-s-plans-afghan-exit-11560850203>.

стана, правительству Таджикистана следует рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- Во-первых, правительство должно ослабить ограничения в отношении ислама. Усиливая контроль над религией, таджикское правительство играет на руку вербовщиков ИГИЛ.
- Во-вторых, правительство должно принять меры для улучшения ситуации в тюрьмах. Несмотря на повышенное внимание, тюрьмы в Таджикистане все еще не реформированы и не подготовлены к борьбе с радикализацией и вербовкой. Таджикские власти должны рассмотреть возможность отдельного размещения боевиков террористических сетей от других заключенных.
- В-третьих, правительство должно создать отряды для поддержания порядка в тюрьмах, которые в случае беспорядков, смогут принять соответствующие меры. В виду отсутствия войск по борьбе с беспорядками властям пришлось полагаться на силы спецназа, которые обычно предназначены для военных целей. Профессионально подготовленные отряды по борьбе с беспорядками обеспечат уменьшение числа жертв.
- В-четвертых, правительству следует рассмотреть идею повторного введения занятий по исламу в школьные или университетские программы. Официальные государственные учебные программы помогут властям противостоять насильственному экстремизму и салафитскому джихадизму. В этом отношении широко признанные и уважаемые в Таджикистане религиозные лидеры могут помочь властям уберечь таджикскую молодежь от ловушек насильственных экстремистских идеологий.

Список литературы

- “Islam-Fearing Tajikistan Says Hijab Is for Prostitutes,” Eurasianet, April 1, 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72816>.
- “Tajikistan Admits to Prison Massacre,” Eurasianet, November 23, 2018, <https://eurasianet.org/tajikistan-admits-to-prison-massacre>.
- “Tajikistan’s Battle Against Beards To ‘Fight Radicalisation,’” BBC News, January 21, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-35372754>.
- “Tajik Mosque Ban for Kids Takes Effect,” RadioFreeEurope/Radio Liberty, August 3, 2011, http://www.rferl.org/a/tajik_president_signs_law_banning_children_from_mosques/24285911.html.
- “Tajikistan State TV Says Prostitutes Are Wearing Hijabs to Drive Up Prices,” The Washington Post, April 1, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/01/tajikistan-state-tv-says-prostitutes-are-wearing-hijabs-to-drive-up-prices/>.
- “To Fight Islamist Radicals, Tajikistan Shaved the Beards Off 13,000 Men,” The Washington Post, January 21, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/01/21/to-fight-islamist-radicals-tajikistan-shaved-the-beards-off-13000-men/>.
- “Россия Укрепляет Базы в Таджикистане и Кыргызстане для Борьбы с Боевиками из Афганистана” Asia-Plus, June 7, 2017, <https://news.tj/ru/news/tajikistan/security/20170607/rossiya-ukreplyaet-bazi-v-tadzhikistane-i-kirgizstane-dlya-borbi-s-boevikami-iz-afganistana>.
- Bezhan, Frud. “Tajikistan’s Deadly Export.” RadioFreeEurope/RadioLiberty, March 12, 2017, <https://www.rferl.org/a/tajikistan-deadly-export-islamic-state-suicide-bombers/28365044.html>.
- Lemon, Edward. “Talking Up Terrorism in Central Asia,” Kennan Cable No. 38 (2018), <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-38-talking-terrorism-central-asia>.
- Lemon, Edward. “Tajikistan: Dushanbe Forcing Students Abroad to Return Home.” Eurasianet, November 29, 2010, <http://www.eurasianet.org/node/62460>.

McGlinchey, Eric. "The Making of Militants: The State and Islam in Central Asia." *Comparative Studies of South Asia, Africa, and the Middle East* 25, no. 3 (2005): 554-566.

McGlinchey, Eric. "Autocrats, Islamists, and the Rise of Radicalism in Central Asia." *Current History* 104, no. 684 (2005).

Nadirov, Bakhmaner. "Посол России: Вооружённые Силы Таджикистана Дадут Достойный Отпор Любым Угрозам на Границе, но и Мы Поможем." *Asia-Plus*, February 20, 2019, <https://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20190220/posol-rossii-vooruzhyonnie-silitadzhikistana-dayut-dostoinii-otpor-lyubim-ugrozam-na-granitse-no-i-mi-pomozhem>.

Roth, Andrew. "On Visit to Syria, Putin Lauds Victory over ISIS and Announces Withdrawals," *The Washington Post*, December 11, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/putin-makes-first-visit-to-syria-lauds-victory-over-isis-and-announces-withdrawals/2017/12/11/f75389de-de61-11e7-8679-a9728984779c_story.html.

Schwartz, Michael. "In Tajikistan, Islam's Rise Worries Government." *New York Times*, July 17, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/07/17/world/asia/17tajikistan.html>.

Роль России в архитектуре безопасности Центральной Азии

Фабио Индео

Введение

После сокращения присутствия НАТО в Афганистане и в регионе, Россия выступает в качестве основного гаранта безопасности для республик Центральной Азии, вовлекая их в долгосрочное военное сотрудничество на двусторонней основе, а также в рамках многостороннего института безопасности – Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Однако вторжение в Крым и нарастающий кризис с Украиной существенно подпортили имидж России. Серьезную обеспокоенность в связи с этим также вызывали российские интеграционные проекты в области безопасности (ОДКБ) и политико-экономической сфере (Евразийский экономический союз). На самом деле такой геополитический подход России воспринимается, как империалистическая попытка восстановить свое традиционное влияние на постсоветском пространстве, направленное на вовлечение центральноазиатских государств в наднациональные институты, подражающие модели Советского Союза.

Однако, существующие дестабилизирующие угрозы, влияющие в значительной степени на региональную стабильность (возвращение на родину центральноазиатских боевиков ИГИЛ и возрождение движения Талибан в Афганистане), подтолкнули страны Центральной Азии к поддержанию выгодного военного сотрудничества с Россией для сохранения безопасности на национальном и региональном уровнях. Предполагаемые тесные отношения между Москвой и некоторыми представителями движения Талибан могут положительно восприниматься лидерами стран Центральной Азии как попытка выстроить политическую и социальную стабильность в регионе.

В данной статье делается попытка оценить отношение и подход центральноазиатских республик к стремлению России играть роль регионального гаранта безопасности, учитывая, что эти страны все чаще рассматривают Китай в качестве потенциального партнера в области безопасности, для уравнивания традиционной роли России. На деле Пекин действительно заинтересован в сохранении безопасности в Центральной Азии, которая является необходимым условием для успешного развития инициативы «Один пояс - один путь», геоэкономического коридора, продвигаемого Пекином для выхода на европейские рынки через Центральную Азию.

Очевидно, что все страны Центральной Азии обеспокоены российскими интеграционными проектами и отвергают даже идею вступления в обновленную версию СССР, но они могут по-разному выступать против действий России, разыгрывая многовекторную стратегию в области безопасности, которая не может, однако, полностью исключить Россию. В настоящее время Узбекистан и Казахстан являются единственными странами, способными успешно достичь этой цели, в то время как остальные страны Центральной Азии не в состоянии противостоять российскому давлению.

Факторы, влияющие на безопасность в Центральной Азии после 2014 года

После выхода НАТО из региона и сокращения контингента в Афганистане, республики Центральной Азии со временем потеряли надежного партнера в сфере безопасности, а также связанные с этим сотрудничеством экономические и стратегические выгоды.¹

В рамках нового сценария Россия должна взять на себя ответственность за обеспечение безопасности в регионе за счет двустороннего сотрудничества и многосторонних институтов, таких как ОДКБ. Эту российскую организацию безопасности также еще называют «Восточной НАТО», поскольку она задумывалась в противовес западному влиянию на постсоветском пространстве. Россия рассматривает евразийский регион исключительно своей сферой

¹ Heidi Reisinger, "How to get out of Afghanistan: NATO's withdrawal through Central Asia," NATO Defense College Research Paper 79, (2012): 5-6.

влияния, защищая его от внешнего вмешательства. В рамках ОДКБ Москва стремится играть роль гаранта безопасности в регионе посредством совместных военных учений, поставок современной военной техники по ценам внутреннего российского рынка, наличия военных баз ОДКБ в двух республиках Центральной Азии.

Военное присутствие США на постсоветском пространстве после 2001 года помогло России добиться стратегических военных уступок в Кыргызстане (военная авиабаза Кант) и в Таджикистане (создание постоянной российской базы 201-й мотострелковой дивизии России после вывода российской пограничной армии с таджикско-афганской границы в 2005 году).²

Постепенный уход США и НАТО с арены региональной безопасности вызвал серьезную озабоченность в странах Центральной Азии из-за сохраняющейся нестабильности в Афганистане и потенциального дестабилизирующего воздействия, вызванного возвращением на родину с Ближнего Востока центральноазиатских боевиков Исламского государства. Согласно отчету Международной кризисной группы, от 2000 до 4000 боевиков из Центральной Азии, большинство из которых выходцы из Узбекистана и Таджикистана, прошли подготовку в Сирии и Ираке.³ Афганистан воспринимается как основной источник угроз для региональной безопасности, и риск побочных эффектов представляется чрезвычайно высоким: рост трансграничных вооруженных террористических вторжений может спровоцировать опасное состояние политической нестабильности в Центральной Азии, а также разрушительное социальное воздействие от торговли наркотиками и оружием. Более того, отчуждение США серьезно подорвало их попытки реализовать многовекторную стратегию во внешней политике, которая позволила бы им сбалансировать китайско-российское влияние. Решение президента Кыргызстана Алмазбека Атамбаева о закрытии авиабазы «Манас» в 2013 году, вступившее в силу в июне 2014 года, значительно усложнило реализацию американского проекта

² Vladimir Paramonov, Aleksey Stokov and Oleg Stolpovski, *Russia in Central Asia: Policy, Security and Economics*. (New York: Nova Publishers, 2009) 20-38, 57-59; Fabio Indeo, "The geopolitical consequences of the US-Russian "military airbase race" in Central Asia," *The China and Eurasia Forum Quarterly* 8, no. 3 (2010): 149-158.

³ International Crisis Group, *Syria Calling: Radicalization in Central Asia*, (Bishkek/Bruelles: ICG, 2015) <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/syria-calling-radicalisation-central-asia>> (accessed March 20, 2018).

содействия региональному сотрудничеству в сфере безопасности путем вовлечения центральноазиатских республик (за исключением Туркменистана) в Северную распределительную сеть (СРС), которую изначально планировалось использовать как инфраструктурную сеть для снабжения войск НАТО в Афганистане.⁴

Вслед за геополитической маргинализацией США, Россия и Китай объединили свои усилия во взаимовыгодных сферах влияния в Центральной Азии. Они придерживались определенного «разделения труда», основанного на взаимном согласии: на интерес России в сфере военного влияния в Центральной Азии и китайских амбициях стать главным экономическим партнером постсоветских республик, как лидера регионального экономического сотрудничества.⁵

Однако, существующие региональные организации (ОДКБ, а также Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) последняя, совместно возглавляемая Россией и Китаем в целях обеспечения региональной стабильности) оказались неспособными или не заинтересованными - или и то и другое - вмешаться во время вспышек насилия и внутренних конфликтов в Центральной Азии. Военное бездействие ОДКБ и ШОС во время межэтнических столкновений в Оше (Кыргызстан) в 2010 году, стало наглядным примером дилеммы стоящей перед Россией и Китаем в вопросах обеспечения безопасности в регионе: обе организации заявили, что отсутствие внешней агрессии или угрозы сделали невозможным военное вмешательство, поскольку мандаты обеих организаций не предполагают решения внутренних проблем безопасности или конфликтов в государствах-членах.⁶

⁴ Andrew C. Kuchins and Thomas M. Sanderson, *The Northern Distribution Network and the Modern Silk Road: Planning for Afghanistan's Future* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2009), <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/091217_Kuchins_NorthernDistNet_Web.pdf> (accessed March 20, 2018).

⁵ Stephen Blank, "New signs of Chinese military interest in Central Asia," *The Central Asia Caucasus Analyst* (2016), <<https://caciaanalyst.org/publications/analytical-articles/item/13421-new-signs-of-chinese-military-interest-in-central-asia.html>> (accessed March 25, 2018).

⁶ Sergei Blagov, "Russia, CSTO, SCO Struggle to Settle Kyrgyz Unrest," *Eurasia Daily Monitor* 7, no. 124 (2010); <<https://jamestown.org/program/russia-csto-sco-struggle-to-settle-kyrgyz-unrest/>> (accessed March 25, 2018).

Россия как гарант региональной безопасности: вызовы и недостатки

После 2014 года Россия становится единственным гарантом безопасности, способным сохранить региональную стабильность. Безопасность, по мнению Москвы, является необходимой предпосылкой для достижения поставленных целей в регионе. Состояние же нестабильности в Евразии будет представлять угрозу для южных границ России, а также отрицательно влиять на реализацию наднациональных политических и экономических проектов (Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в состав которого на данный момент входят Россия, Казахстан, Кыргызстан, Армения и Беларусь).

Однако вторжение России в Крым и затянувшийся конфликт с Украиной негативно отразились на восприятии России в Центральной Азии. Серьезную обеспокоенность в связи с этим также вызывали российские интеграционные проекты в области безопасности (ОДКБ) и политико-экономической сферы (Евразийский экономический союз). В последнем случае, идея Путина о том, что государства-члены будут придерживаться общей внешней политики, пугает президентов центральноазиатских республик и воспринимается ими как угроза их национальному суверенитету. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев четко подчеркнул, что ЕАЭС будет носить исключительно экономический характер, отказавшись от идеи создания наднационального политического института.⁷

Высказывание Путина о том, что до президентства Нурсултана Назарбаева «у казахов не было государственности никогда» еще больше усилило недоверие Казахстана к идее дальнейшего расширения ЕАЭС до политико-экономического сотрудничества.⁸

⁷ Dosym Satpayev, "Kazakhstan: Economic Integration without Relinquishing Sovereignty," in *The Eurasian Economic Union Analyses and Perspectives from Belarus, Kazakhstan, and Russia*, ed. Felix Hett and Susanne Szkola, 11-16 (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2015) <<http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11181.pdf>> (Accessed March 21, 2018); Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, "Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines," in *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*, ed. David Cadier, 12-15 (London: LSE Ideas, 2014) <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Dragneva-Wolczuk.pdf>> (accessed March 21, 2018).

⁸ Michel Casey, "Putin's Chilling Kazakhstan Comments". *The Diplomat* (2014), <<https://thediplomat.com/2014/09/putins-chilling-kazakhstan-comments/>> (accessed March 28, 2018).

Готовность Москвы защищать русскоязычное население на постсоветском пространстве воспринимается как нависшая угроза для пяти центральноазиатских государств, где проживают довольно значительные общины этнических русских. Более того, утверждение Путина о том, что пророссийские войска в Крыму только защищали российские военные объекты, воспринимается как существующая угроза для таких республик как Кыргызстан и Таджикистан, где размещаются российские военные базы, или Казахстана, где находится космодром Байконур.

Среди стран Центральной Азии Казахстан выглядит наиболее уязвимым к российскому давлению: также как Украина, Казахстан делит протяженные границы с Россией, имеет значительное русское меньшинство (22 процента населения) и взаимосвязанную экономику.⁹

Кроме того, ОДКБ нельзя считать всеобъемлющей многосторонней организацией в области региональной безопасности, поскольку Узбекистан и Туркменистан - две из трех стран Центральной Азии, граничащих с Афганистаном - не являются ее членами: Ашхабад никогда не входил в состав ОДКБ из-за статуса постоянного нейтралитета во внешней политике, тогда как Ташкент вышел из состава организации (во второй раз) в 2012 году и отказывался присоединиться к ней с 1999 по 2006 год.

Эти государства регулярно отклоняли предложения России о присоединении к ОДКБ, дабы помочь им, с точки зрения Москвы, сохранить внутреннюю стабильность, предотвращая также дестабилизирующие угрозы вдоль своих границ. Повторный отказ Узбекистана и Туркменистана явно усложняет возможность организации регионального реагирования на террористические угрозы, а также подрывает проект по созданию совместной системы ПВО для реализации регионального «зонты защиты» на основе сотрудничества между странами Центральной Азии и России в вопросах противовоздушной обороны.

Более того, создание эффективной интегрированной системы ПВО в регионе потребует участия Москвы в наращивании современных военных мощностей в Кыргызстане и Таджикистане, в том

⁹ Janusz Bugajski and Margarita Assenova. Eurasian Disunion. Russia's Vulnerable Flanks (Washington DC: The Jamestown Foundation, 2016) 370-371, 377 <http://jamestown.org/uploads/tx_jamquickstore/Eurasian_Disunion2.pdf> (accessed March 28, 2018).

числе поставок техники (например, истребителей) по значительно сниженным ценам (как членам ОДКБ) с огромными денежными вливаниями.¹⁰

Учитывая наличие на их территориях военных баз ОДКБ, Кыргызстан и Таджикистан являются ключевыми пешками в российском проекте архитектуры региональной безопасности, целью которого является сохранение стабильности на южных границах РФ. База в Канте (Кыргызстан) играет роль военно-воздушного компонента Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ, а военная база в Таджикистане является крупнейшим российским военным присутствием за рубежом, где дислоцированы примерно 7000 солдат 201-й дивизии.

Даже если были достигнуты военные льготы, возникли некоторые проблемы в сфере военного сотрудничества между Москвой, Бишкеком и Душанбе.

В 2017 году, на тот момент еще президент Кыргызстана Атамбаев, обсудил возможный сценарий отсутствия российских военных баз в стране после 2027 года, подчеркнув при этом необходимость создания новых российских военных объектов на южной границе, где дестабилизирующие угрозы, исходящие из Афганистана более ощутимы. В 2009 году Россия и Кыргызстан подписали соглашение о продлении российского военного присутствия в Канте на 49 лет. Но данную договоренность пересмотрели во время президентского срока Атамбаева в 2012 году, с целью создания единой военной базы, которая объединила бы все военные объекты (в дополнение к базе в Канте, Россия располагает также испытательным полигоном в Караколе, сигнальным центром в Кара-Балте, радио-сейсмической лабораторией в Майли-Суу) сроком на 15 лет.¹¹ Более того, Россия заявила, что готова вложить 1,1 миллиардов долларов в модернизацию армии Кыргызстана.

¹⁰ Guy Plopsky, "Russia's Big Plans for Air Defense in Eurasia," *The Diplomat* (2017), <<https://thediplomat.com/2017/04/russias-big-plans-for-air-defense-in-eurasia/>> (accessed March 28, 2018).

¹¹ Joshua Kucera, "Russia Cements Control Over Military Bases In Kyrgyzstan," *Eurasianet* (2012), <<https://eurasianet.org/node/66323>> (accessed March 28, 2018); Bruce Pannier, "Kyrgyzstan's President Wants Another Russian Military Base," *Radio Free Europe/Radio Liberty* (2017), <<https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-new-russian-base-atambaev-putin-afghanistan/28583538.html>> (accessed March 28, 2018).

В 2012 году Россия и Таджикистан «обновили» соглашение, продлевающее присутствие российской военной базы на 30 лет, а Москва пообещала 200 миллионов долларов на модернизацию армии Таджикистана.¹²

Однако обещанные инвестиции в военную сферу отложили из-за спада в российской экономике в 2015–2017 годах из-за влияния санкций ЕС и низких цен на нефть. В период между 2015 и 2016 годами Россия не смогла выделить обещанных средств на гидроэлектростанции в Кыргызстане и модернизацию авиабазы в Канте, тогда как обещанные инвестиции в размере 1,2 млрд. долларов США на военную помощь Таджикистану были частично выделены после военных достижений Китая в стране.¹³

В октябре 2016 года Китай и Таджикистан провели свои первые в истории совместные двусторонние военные учения, но страна также была включена – наряду с Пакистаном и Афганистаном – в «четырёхсторонний механизм координации и сотрудничества», продвигаемый Китаем как потенциально новую инициативу по сотрудничеству в области региональной безопасности, которая, по всей видимости, исключает Россию.¹⁴

Таджикистан вместе с Казахстаном и Кыргызстаном разделяет границу с Китаем, который стремится сохранить безопасность и стабильность в регионе, необходимую для успешного продвижения его инициативы «Один пояс – один путь», коридора торговли, пролегающего через Центральную Азию в Европу и рынки. Совпадение интересов в области безопасности позволило Китаю наладить двустороннее военное сотрудничество со всеми пятью странами Центральной Азии, увеличивая объем военной помощи и поставок оборудования: следовательно, Пекин постепенно стал альтернативой России как потенциальный гарант безопасности.¹⁵

¹² Igor Rotar, "Moscow and Dushanbe Strengthen Their Military Alliance," Eurasia Daily Monitor 10, no. 184 (2013), <<https://jamestown.org/program/moscow-and-dushanbe-strengthen-their-military-alliance/>> (accessed March 28, 2018).

¹³ Bugajski and Assenova, Eurasian Disunion. Russia's Vulnerable Flanks 390, 425–430.

¹⁴ Fuad Shahbazov, "China's Long March into Central Asia: How Beijing Expands Military Influence in Tajikistan," The Central Asia Caucasus Analyst (2017), <<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13429-china%E2%80%99s-long-march-into-central-asia-how-beijing-expands-military-influence-in-tajikistan.html>> (accessed March 28, 2018).

¹⁵ Fabio Indeo, "China as security provider in Central Asia: a realistic perspective?," OSCE Academy Central Asia Security Policy Brief, 17 (2015), <http://www.osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_17.pdf> (accessed March 28, 2018).

Несомненно, постепенное ухудшение ситуации в Северном Афганистане беспокоит центральноазиатских соседей: за последние три года провинция Балх (недалеко от узбекско-афганской границы), провинции Кундуз и Бадахшан (граничащая с Таджикистаном) и провинция Фарьяб (на границе с Туркменистаном) становились целями нападений Талибана.¹⁶

Несмотря на отказ вступать в ОДКБ, сдержанные Узбекистан и Туркменистан проявили растущую готовность наращивать военное сотрудничество с Россией на двусторонней основе, дабы защитить свои национальные границы и повысить внутреннюю безопасность, негласно признавая роль России в сфере безопасности.

При новом президенте Шавкате Мирзиёеве, Узбекистан вновь подтвердил приверженность идеологическим основам своей внешнеполитической доктрины: никаких иностранных военных баз на территории Узбекистана, никаких союзов с иностранными военными или политическими блоками, что исключает участие Ташкента в ОДКБ или ЕАЭС.¹⁷

Решение Узбекистана об укреплении военного сотрудничества с Россией на двусторонней основе задумано как выгодный стратегический шаг, поскольку Москва может поддержать работу Ташкента по укреплению безопасности и стабильности на узбекско-афганской границе. Москва воспринимается как надежный партнер для обеспечения безопасности на региональном уровне, из-за потери интереса НАТО и США к региону. В октябре 2017 года Узбекистан и Россия провели свои первые совместные военные учения с 2005 года, а в апреле 2017 года Ташкент и Москва ратифицировали соглашение о военно-техническом сотрудничестве, позволяющее Узбекистану приобретать российскую военную технику по ценам, близким к российским внутренним, а также ремонтировать уже имеющееся оборудование.¹⁸

¹⁶ Bruce Pannier, "Majlis Podcast: Who Would Help Defend Central Asia From Insecurity In Afghanistan?," Qishloq Ovlozi, Radio Free Europe/Radio Liberty (2017), <<https://www.rferl.org/a/majlis-podcast-who-is-security-guarantor-central-asia/28487332.html>> (accessed March 30, 2018).

¹⁷ Richard Weitz, "Uzbekistan's New Foreign Policy: Change and Continuity under New Leadership," Silk Road Paper (2018), 48, <<https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/1801Weitz.pdf>> (accessed April 6, 2018).

¹⁸ Dmitry Stephanovic, "Russia's military cooperation goals in Central Asia," The Diplomat (2018), <<https://thediplomat.com/2018/02/russias-military-cooperation-goals-in-central-asia/>> (accessed April 6, 2018).

Гибкий подход России, обычно предоставляющий льготные условия только членам ОДКБ, подчеркивает важность Узбекистана как незаменимого партнера Москвы для обеспечения безопасности в регионе.

Избрание Шавката Мирзиёева президентом открыло возможность для улучшения двусторонних отношений между Россией и Узбекистаном, а также наращивания сотрудничества в сфере общих интересов, таких как региональная безопасность, военное сотрудничество, торговля и миграция.

Выводы и рекомендации

Несмотря на различные попытки и инициативы Центральной Азии по развитию военного сотрудничества с другими партнерами и наращиванию военного потенциала на национальном уровне, Россия в ближайшие десятилетия сможет сохранить роль традиционного гаранта безопасности в регионе.

- На данный момент Россия является единственным внешним геополитическим игроком, способным достичь этой цели. Возросшее военное присутствие и влияние Китая в Центральной Азии все же ограничено двусторонними соглашениями. Учитывая, что ШОС, похоже, не в состоянии обеспечить безопасность в регионе, более того, нынешний геостратегический сценарий в Центральной Азии препятствует развертыванию здесь военных баз Китая, в то время как Россия располагает двумя военными базами, способствующими сохранению военного присутствия Москвы на постсоветском пространстве. На самом деле, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан – будучи членами ОДКБ – не могут размещать на своих территориях иностранные военные базы без согласия остальных членов организации, в то время как внешняя политика Туркменистана и Узбекистана полностью исключает такую возможность, основываясь на национальной политике. В то же время шаги Китая направленные на создание военной базы на афгано-таджикской границе лишь подтверждают растущую обеспокоенность Пекина по

поводу региональной безопасности, заставляя сосредотачивать свои инициативы на более слабом звене в архитектуре безопасности Центральной Азии.

- Что же касается США и НАТО, то географическая удаленность, китайско-российская оппозиция, другие международные кризисы набирающие обороты (т.е. Сирия, Северная Корея) и внутренняя политика, заморозили возобновление военного присутствия для поддержания стабильности в регионе на неопределенный срок.
- Как было отмечено в тексте, реализация региональной архитектуры безопасности под руководством России представляется трудно достижимой без участия Туркменистана и Узбекистана, которые граничат с Афганистаном, и могли бы более активно поддерживать региональную стратегию по сдерживанию, исходящих оттуда, угроз.
- Более того, Узбекистан граничит со всеми четырьмя центральноазиатскими республиками, усиливая свою роль потенциального регионального хаба безопасности, а участие Туркменистана особенно важно для выстраивания рамок сотрудничества в области безопасности в другом сложном направлении – Каспийском море.
- Двустороннее сотрудничество между Россией и центральноазиатскими республиками может быть более эффективным и плодотворным, как показывает опыт военно-технического сотрудничества между Москвой и Ташкентом.
- Успех в сфере региональной безопасности и стабильности напрямую зависит от ключевого условия – большая вовлеченность центральноазиатских стран в процесс принятия решений, в рамках которых они должны понять необходимость разделения политических и военных обязанностей, чтобы отвечать на существующие угрозы безопасности. Провал попыток стабилизации Афганистана усиливает необходимость для всех центральноазиатских государств совместно продвигать инициативы и сотрудничество в области безопасности, а также преодолеть региональное соперничество, препятствующее разработке центральноазиатского подхода к региональной безопасности.

Список литературы

Blank, Stephen. "New signs of Chinese military interest in Central Asia." *The Central Asia Cau-casus Analyst* (2016), <<https://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13421-new-signs-of-chinese-military-interest-in-central-asia.html>> (accessed March 25, 2018).

Blagov, Sergei. "Russia, CSTO, SCO Struggle to Settle Kyrgyz Unrest." *Eurasia Daily Monitor* 7, no. 124 (2010). <<https://jamestown.org/program/russia-csto-sco-struggle-to-settle-kyrgyz-unrest/>> (accessed March 25, 2018).

Bugajski, Janusz and Margarita Assenova. *Eurasian Disunion. Russia's vulnerable flanks*. Washington DC: The Jamestown Foundation, 2016. <http://jamestown.org/uploads/tx_jam-quickstore/Eurasian_Disunion2.pdf> (accessed March 28, 2018).

Casey, Michel. "Putin's Chilling Kazakhstan Comments". *The Diplomat* (2014), <<https://thediplomat.com/2014/09/putins-chilling-kazakhstan-comments/>> (accessed March 28, 2018).

Dragneva, Rilka and Kataryna Wolczuk. "Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines." in *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*, edited by David Cadier. London: LSE Ideas, 2014, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Dragneva-Wolczuk.pdf>> (Accessed March 21, 2018).

Indeo, Fabio. "The geopolitical consequences of the US-Russian "military airbase race" in Central Asia," *The China and Eurasia Forum Quarterly* 8, no. 3 (2010): 149-158.

Indeo, Fabio. "China as security provider in Central Asia: a realistic perspective?" *OSCE Academy Central Asia Security Policy Brief*, 17 (2015), <http://www.osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_17.pdf> (accessed March 28, 2018).

International Crisis Group. *Syria Calling: Radicalization in Central Asia*, Bishkek/Bruxelles: ICG, 2015. <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/syria-calling-radicalisation-central-asia>> (accessed March 20, 2018).

Kucera, Joshua. "Russia Cements Control over Military Bases in Kyrgyzstan." *Eurasianet* (2012), <<https://eurasianet.org/node/66323>> (accessed March 28, 2018).

Низовая политика в Центральной Азии

58

Нурсеит Ниязбеков

Возможное влияние антикитайских настроений на демократизацию в Центральной Азии

72

Асель Доолоткельдиева

Регулирование корпоративной социальной ответственности (КСО) в горнодобывающем секторе Кыргызстана

90

Жибек Жорокулова

Расширение прав и возможностей женщин-депутатов в местных кенешах

Возможное влияние антикитайских настроений на демократизацию в Центральной Азии

Нурсеит Ниязбеков

Введение

Целый ряд антикитайских протестов в Казахстане и Кыргызстане в последние годы обозначил рост антикитайских настроений в этих республиках и схожие тенденции в других странах Центральной Азии. Опасения, связанные с притоком китайских трудовых мигрантов и преследованиями меньшинств уйгуров, казахов и кыргызов в Синьцзяне, усилили уже существующие общественные подозрения в отношении восточного соседа. Несмотря на растущие синофобские настроения, Китай полон решимости наращивать экономическое, культурное и военное присутствие в регионе. Правительства стран Центральной Азии, будучи зажатыми между китайскими инвесторами и недовольным населением, акцентируют внимание на том, что многомиллиардные инвестиции в рамках инициативы «Один пояс и один путь» (BRI) принесут значительные выгоды в сфере индустриализации и ускорят экономический рост в их странах.

Несмотря на отсутствие сомнений в положительном экономическом влиянии китайских инвестиций в странах в Центральной Азии, необходимо внимательно рассмотреть политические последствия китайского присутствия в регионе. Как уже упоминалось выше, один из таких эффектов – рост антикитайских настроений и, как следствие, протестная мобилизация населения. Китайский фактор также может оказывать влияние и на партийную политику, выражаясь в растущей популярности правых партий и националистической риторики. Добавьте к этому манипулирование антикитайскими настроениями оппозицией в Кыргызстане и Казахстане для разжигания синофобии и нападков на правительство. Раскол внутри элит

между синофилами и синофобами также может усилиться в свете конкуренции за китайские торговые потоки.¹

Кроме того, в сфере региональной безопасности, наблюдается серьезное «изменение баланса власти из-за ослабления России и превращения Китая в одного из самых влиятельных игроков в регионе».² Появление китайской военной базы в Таджикистане и предоставление военной техники таджикской армии, а также совместные военные учения с таджикскими, кыргызскими и узбекскими войсками отлично иллюстрируют эти изменения.³ С точки зрения геополитики, региональные эксперты довольно скептически в отношении потенциала и даже желания Китая затмить Россию в ее непосредственной сфере влияния в регионе, чего нельзя сказать о китайских геоэкономических амбициях, представленных проектом BRI. Согласно Чену и Фазилову,⁴ BRI предлагает государствам Центральной Азии экономические возможности, которые России не удалось реализовать в рамках Евразийского экономического союза.

Как можно заметить, политические последствия растущего вовлечения Китая в регионе весьма различны: от позитивной динамики, такой как повышение уровня региональной безопасности, до эскалации синофобских настроений. Не преуменьшая значение других политических последствий, в данной статье представлена попытка исследования политической мобилизации и протестов, вызванной антикитайскими настроениями. Хотя протесты в авторитарных странах часто подавляются и влекут за собой дальнейшие силовые меры со стороны правительств, автор полагает, что не все акции протеста одинаковы. При определенных обстоятельствах, рассматриваемых далее, народные протесты могут быть успешными в достижении своих целей, без силового подавления со стороны правоохранительных органов.

¹ Sébastien Peyrouse, "Discussing China: Sinophilia and Sinophobia in Central Asia," *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016): 14–23.

² Paul Stronski and Nicole Ng, "Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic," *Carnegie Endowment for International Peace*, February 28, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>.

³ Raffaello Pantucci, "China's Complicated Relationship With Central Asia," *IPI Global Observatory*, November 8, 2019, <https://theglobalobservatory.org/2019/11/chinas-complicated-relationship-central-asia/>.

⁴ Xiangming Chen and Fakhmiddin Fazilov, "Re-Centering Central Asia: China's 'New Great Game' in the Old Eurasian Heartland," *Palgrave Communications* 4, no. 71 (2018).

Они не только достигают поставленных целей, но, как показывают примеры Казахстана и Кыргызстана, могут привести к демократизации. Если прозрачность и подотчетность считаются признаками демократии, то это именно то, в чем протестующие в Кыргызстане и Казахстане добились значительного прогресса за последние годы. К примеру, после общенациональных протестов в мае 2016 года против поправок к Земельному кодексу, которые позволили бы иностранным компаниям арендовать земли в Казахстане, президент Назарбаев был вынужден отклонить их, объявив мораторий. Националисты провели протесты в крупных городах Казахстана из-за опасений, что поправки позволят китайскому бизнесу «оккупировать» казахскую землю. В Кыргызстане высшим правительственным чинам, в том числе президенту Сооронбаю Жээнбекову и первому вице-премьеру Кубатбеку Боронову, пришлось оправдываться после антикитайских акций протеста в Бишкеке в январе 2019 года. Помимо прозрачности и подотчетности правительства, такие протесты также способствуют политизации общественного дискурса и гражданской активности.

Длительное игнорирование антикитайских настроений властями может привести к политизации националистических претензий. До сих пор, настроенные на развитие сотрудничества с Китаем, правительства стран Центральной Азии не обращали внимания на растущее недовольство. Сколько еще региональные власти смогут держать своих граждан в неведении относительно китайских инвестиций и проблем миграции до того, как общественность начнет политизировать свои требования и настаивать на политической либерализации? До сих пор лидерам Центральной Азии удавалось подавлять инакомыслие и контролировать общественное мнение при помощи государственной пропаганды и идеологической работы.

Цветные революции и Арабская весна стали для них неплохим уроком, в том числе в том, что касается контроля социальных сетей, слежки за «иностранными агентами», сдерживания оппозиции и ограничении гражданской активности. Похоже, что политических возможностей для мобилизации протеста, созданных фальсифицированными выборами, как в случае с цветными революциями, больше не представится. Может быть, и так. Тем не менее, постоянное игнорирование интересов местного населения

в гонке правительств за китайскими инвестициями в сочетании с растущей синофобией может создать политические предпосылки и возможности, схожие с теми, что привели к цветным революциям, и спровоцировать общенациональные беспорядки. Как и в случае с цветными революциями,⁵ эти беспорядки могут быть политизированы, при смещении акцента с чисто «китайского вопроса» к теме демократических реформ.

Используя теории общественных движений и коллективных действий, в статье рассматривается, как существующие антикитайские настроения в регионе могут трансформироваться сначала в антикитайские протесты, а затем, вероятно, в протесты в поддержку демократических реформ. Если центральноазиатские диктаторы хотят сохранить свою легитимность и общественный порядок, им придется привлечь гражданское общество к переговорам с китайскими партнерами. Отказавшись от поправок в Земельный кодекс, правительство Казахстана уступило требованиям беспрецедентных общенациональных народных протестов. Хотя Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан не пострадали от антикитайских беспорядков, им также следует остерегаться потенциальных рисков, связанных с игнорированием общественного мнения. Таким образом, в свете растущей вовлеченности Китая и синофобии, правительства стран Центральной Азии должны обеспечить прозрачность инвестиционных соглашений, вовлечение общественности, а также подотчетность правительства.

Существует ли проблема синофобии в регионе?

Несмотря на многочисленные сообщения в средствах массовой информации и серию антикитайских акций протеста в Казахстане и Кыргызстане, данных существующих опросов не достаточно, чтобы доказать рост синофобии среди жителей Центральной Азии. Существующие исследования общественного мнения, рассматри-

⁵ Цветные революции, или, как их называют Волчик и Бунс (2006), - «Избирательные революции» это народные протесты, в результате которых были свергнуты авторитарные президенты в Грузии (2003), Украине (2004) и Кыргызстане (2005). Начались они с протестов с требованием отмены результатов выборов. Столкнувшись с нежеланием правительств выполнять их требования, протестные массы начали требовать отставки президентов и роспуска правительств.

вающие отношение местного населения к Китаю часто ссылаются на доказательства, собранные посредством экспертных интервью и полевых отчетов. За исключением опроса, Gallup World Survey 2006–2018, упомянутого в работе Макглинчи,⁶ не удалось найти точных и надежных данных. В аналитической статье PONARS от декабря 2019 года Макглинчи подчеркивает парадокс, который зачастую упускают, говоря о синофобии: «при выявлении мнений о китайском правительстве [жители Центральной Азии] скорее склонны одобрять действия официального Пекина». Кроме того, треть респондентов выбрали категорию «Не знаю», не указав, поддерживают они или нет политику Пекина. Таким образом, Макглинчи приходит к выводу, что большинство жителей Центральной Азии не синофобны, а сино-агностики.

Основываясь на полевых исследованиях в Центральной Азии и опросах экспертов, проведенных в период 2008–2015 годов, Пейроуз⁷ также утверждает, что Китай вызывает замешательство, поскольку он «лежит в области неизвестного для большинства простых обывателей Центральной Азии». Поскольку люди мало знают о китайских традициях и культуре, многие из них становятся жертвами антикитайской пропаганды и предрассудков. Среди других причин синофобии ученые часто ссылаются на антикитайскую советскую пропаганду и досоветский устный фольклор, изображающие Китай в качестве многовекового врага тюркского народа. Другие пишут о провале или незначительном успехе⁸ китайской мягкой силы в регионе.

Если существуют силы заинтересованные в дестабилизации конкретной страны или целого региона, сейчас самое время действовать. Некоторые сделали именно это, говорит Чжан Сяо, посол Китая в Казахстане, комментируя антикитайские протесты в Казахстане в сентябре 2019 года. В настоящее время синофобии может и не быть, но именно эта неопределенность в отношении Китая может принести пользу многим социальным группам в Центральной Азии, бросающим вызов своим правительствам и преследующим разные цели.

⁶ Eric McGlinchey, "Questioning Sinophobia in Central Asia," PONARS Eurasia, December 2019, <http://www.ponarseurasia.org/memo/questioning-sinophobia-central-asia>.

⁷ Peyrouse, "Discussing China."

⁸ Nurlan Aliyev, "China's Soft Power in Central Asia," The Central Asia-Caucasus Analyst, December 19, 2019, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13599-chinas-soft-power-in-central-asia.html>.

Представляет ли синофобия опасность для Центральноазиатских режимов?

Учитывая авторитарность режимов в Центральной Азии, литература по демократизации определяет угрозы как системное и несистемное давление, оказываемое на авторитарные правительства со стороны оппозиции, состоящей из формальных или неформальных образований, таких как политические партии, организации гражданского общества и общественные движения. Из-за их хаотичной и стихийной природы, публичные демонстрации и протесты обычно игнорируются исследователями, занимающимися темой авторитаризма. Тем не менее, именно массовая мобилизация во время «арабской весны» и «цветных революций» привела к свержению авторитарных режимов.

Как отмечалось ранее, опыт других стран обеспечил режимам Центральной Азии некоторую невосприимчивость к сценариям, подобным цветным революциям. Режимы относительно эффективно работают с факторами, которые способствовали цветным революциям. В качестве ответных стратегий часто применяется либо цензура, либо решение вопросов, поднятых протестующими. Решение о применении стратегий в значительной степени основано на оценке угроз и расчете стоимости подавления протестов для режима. Таким образом, в случае если проблема, мобилизовавшая людей, не воспринимается как угроза для самих режимов, они не препятствуют протестам, вызванным этим вопросом.

Однако если рассматриваемая проблема воспринимается как прямая угроза для режимов, они либо пытаются решить ее, либо подавляют протесты. Среди проблем представляющих низкие режимные риски - проблемы, связанные с экологическими или социально-экономическими вопросами. Проблемы высокого риска часто связаны с нарушением прав человека, выборами, межэтническими конфликтами, коррупцией и т.д. Стоит отметить, что в случае затяжного кризиса или пренебрежения со стороны правительства проблемы низкого риска могут быть политизированы и перейти в категорию проблем высокого уровня риска. Чтобы избежать этого, авторитарным режимам необходимо незамедлительно реагировать на острые проблемы низкого риска.

Как режимы воспринимают антикитайские настроения и протесты? К счастью для правительств центральноазиатских стран, в настоящее время синофобия остается проблемой низкого риска из-за общественной неопределенности в отношении Китая. Кроме того, все правительства стран Центральной Азии делают все возможное, чтобы продвигать имидж Китая как стратегического инвестора и доброго соседа. Осознавая неудовлетворительные успехи в сфере публичной дипломатии в регионе, Китай также пересматривает свою стратегию мягкой силы, наращивая культурное и цивилизационное присутствие⁹ благодаря работе институтов Конфуция, молодежных стипендиальных программ, информационных туров для журналистов и т. д. Время покажет, если эти усилия поспособствуют изменению общественного восприятия Китая.

Правительствам центральноазиатских стран не следует пассивно наблюдать за растущим недовольством общественности относительно присутствия Китая в регионе. Необходимы более проактивные меры, чем просто продвижение и реклама китайских инвестиций и доброй воли. Заигрывание с недовольными массами – это то, как мы можем охарактеризовать нынешний подход правительства к борьбе с антикитайскими протестами. Немного делается для того, чтобы реально решить проблемы китайской миграции, преследования тюркских этнических меньшинств в Синьцзяне и т. д. Алармисты утверждают, что пытаясь удовлетворить интересам Китая, правительства стран Центральной Азии ведут опасную игру со своим населением. Обеспокоенный сохранением политической стабильности в Казахстане, известный казахский писатель и экс-посол в Китае, Мурат Ауэзов призвал власти прислушаться к протестующим.

Создание политических возможностей

Согласно теории политических возможностей, динамика общественного движения зависит от наличия или отсутствия конкретной политической возможности.¹⁰ Такие возможности, как пораже-

⁹ Aliyev, "China's Soft Power in Central Asia."

¹⁰ David S. Meyer, "Protest and Political Opportunities," *Annual Review of Sociology* 30 (2004).

ние элит, снижение репрессий и рост политического плюрализма и участия, показывают антиправительственным силам, что политическая система уязвима. Способность общественных движений распознавать и использовать такие возможности часто приводит к успешной мобилизации населения и достижению высказанных ими требований.

Естественно, авторитарные режимы стараются лишить своих внутренних и внешних оппонентов возможности наращивать силы для атак на действующий режим. Они препятствуют работе независимых СМИ, преследуют политическую оппозицию, укрепляют базу поддержки элиты и усиливают противоположную деятельность правоохранительных органов. Однако эти и другие меры не смогли предотвратить эскалацию протестной активности после президентских выборов в Казахстане в июне 2019 года. Это говорит о том, что политические возможности не постоянны и могут меняться в течение дней, недель, месяцев или лет.

Критикуя правительство Казахстана за заигрывание с китайскими инвесторами, г-н Ринат Заитов, видный казахский поэт-импровизатор, создал платформу для коллективных действий, которая первоначально 10 июня собрала несколько сотен сторонников. После ареста Заитова за проведение несанкционированной акции протеста на улицы вышли еще больше сторонников. Первоначально националистическая, антикитайская протестная риторика вскоре нашла отклик у ненационалистических движений и организаций, таких как «Оян Казахстан» и «Демократический выбор Казахстана» (ДВК), протестующих против фальсификаций выборов и стремящихся к демократическим реформам.

Ни националистические, ни другие движения не получили бы поддержки, если бы не тысячи недовольных граждан. Согласно теории недовольства, увеличивающийся разрыв между тем, что люди имеют, и тем, чего, по их мнению, они заслуживают, увеличивает шансы на коллективные действия. Убийство известного казахстанского фигуриста Дениса Тен и трагическая гибель пятерых детей из одной семьи во время пожара потрясли общественность и консолидировали мнение по вопросам инициирования реформы МВД и повышения общественного благосостояния.

Добавьте к этому растущую обеспокоенность среди населения, вызванную планами правительства по строительству атомной электростанции недалеко от Балхаша и преследованиями мусульманского населения в Синьцзяне, и мы получим уровень общественного недовольства достаточный, чтобы поддержать протест. Недовольство в связи с трудовой миграцией в Китай и браками местных жительниц с китайскими гражданами в Кыргызстане, а также растущая экономическая зависимость Таджикистана также имеют протестный потенциал.

Наконец, обилие нематериальных ресурсов, таких как представленность движений в социальных сетях (Facebook, VK), использование приложений для обмена сообщениями (Telegram, WhatsApp), а также навыки мобилизации и обучение активистов значительно помогли организациям социальных движений (ОСД) сформулировать и объединить общественные интересы. Не секрет, что такие организации, как Кырк Чоро [Сорок витязей] в Кыргызстане и ДВК в Казахстане, используют приложения для обмена сообщениями для координации и организации своих собраний и акций протеста.

В сумме мощные и резонансные лозунги, тысячи, если не миллионы недовольных, и совершенствование ОСД в мобилизации и использовании ресурсов для организации протестов создали благоприятные политические возможности для протестов в Казахстане и Кыргызстане. Например, правительство Казахстана подавило эти протесты и немедленно объявило о создании Национального комитета общественного доверия, чтобы вернуть доверие разочарованных масс. Власти Кыргызстана, такие как миграционная служба, полиция и комитет государственной безопасности «продолжали сотрудничать с Кырк Чоро, взяв на себя ответственность за урегулирование антикитайских настроений».¹¹ Лишь со временем выяснится, внесут ли принятые в Казахстане после выборов «демократические» меры какие-либо существенные изменения в политическую картину страны. Опыт Казахстана и Кыргызстана показывает, что автократии в Центральной Азии не должны ждать, пока массы выйдут на улицу и, возможно, свергнут правительства, а вместо этого должны развивать прочные, длительные и устойчи-

¹¹ Kamila Eshaliyeva, "Is Anti-Chinese Mood Growing in Kyrgyzstan?" Open Democracy, March 13, 2019, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/anti-chinese-mood-growing-kyrgyzstan/>.

вые отношения со своим электоратом, основанные на принципах прозрачности, равенства и верховенства закона.

Вместо этого Казахстан и Кыргызстан применяют тактику переманивания или преследования активистов и протестующих синофобов. Похоже, что вопросы синофобии в восприятии режимов могут перейти из разряда проблем низкого риска к проблемам потенциально высокого риска. К примеру, лидер движения Ата-Журт (Родина) Серикжан Биладш был арестован в марте 2019 года, так как власти Казахстана начали опасаться радикализации и дальнейшей политизации данного незарегистрированного националистического движения.

Ата-Журт стремится помочь казахским семьям, чьи родственники содержатся в лагерях перевоспитания Синьцзяна. Столкнувшись с протестами последователей Ата-Журта, требующими освобождения Биладша, казахстанские власти предложили Биладшу сделку о признании вины в августе 2019 года, согласно которой при условии освобождения, ему пришлось бы воздерживаться от политической активности в течение семи лет. Аргументируя свой выбор тем, что у него не было выбора, Биладш разочаровал многих сторонников Ата-Журта, что привело к серьезному расколу в движении.¹²

Перенос синофобии из разряда проблем низкого риска к высокому снизит протестную динамику из-за сокращения политических возможностей для настроенных против Китая, протестующих. Режимы могут завязать риски для граждан за участие в акциях протеста, за счет запугиваний и арестов. Но, как говорилось ранее, политические возможности могут меняться. Если центральноазиатские режимы не решат проблемы синофобов, последние, несомненно, продолжат работу по поиску или созданию новых политических возможностей, способные поставить под угрозу автократии. Региональные державы должны внедрить и стимулировать модели демократического принятия решений по китайскому вопросу, если хотят оставаться у власти и поддерживать стабильность в регионе. Что касается Китая, то ему следует лучше справляться с антикитайскими нарративами, распространяющимися в регионе. Тот факт,

¹² Emily Feng, "An Advocate For Kazakhs Persecuted In China Is Banned From Activism In Kazakhstan," NPR, October 26, 2019, <https://www.npr.org/2019/10/26/771989624/an-advocate-for-kazakhs-persecuted-in-china-is-banned-from-activism-in-kazakhstan>.

что треть жителей Центральной Азии не имеют четкой позиции в отношении Китая, означает, что не все потеряно для Пекина. По словам Макглинчи,¹³ Китаю следует использовать эту возможность для «реализации своей мягкой силы, чтобы противостоять зарождающемуся антикитайскому популизму в регионе».

Рекомендации

Правительства стран Центральной Азии должны перестать игнорировать антикитайские настроения и протесты. Продолжительное игнорирование недовольства общественности может привести к радикализации требований и возможно перерасти в политическое насилие.

- Правительствам необходимо начать открытый диалог с организациями, преследующими антикитайскую повестку. Только демонстрируя подлинную приверженность соблюдению верховенства закона и обеспечению прозрачности и подотчетности, власти могут заслужить общественное доверие, столь жизненно важное для продуктивного диалога.
- Правительства должны выявлять и изолировать провокаторов, заинтересованных в дестабилизации диалога между властями и националистическими движениями. Эта задача должна выполняться в правовых рамках.
- Правительства должны наладить коммуникацию с населением, отчитываясь, среди прочего, о реальном числе китайских трудовых мигрантов, освещая суть двусторонних соглашений с Китаем и организуя публичные слушания и проверки запланированных с Китаем проектов. Наконец, что не менее важно, соответствующие организации гражданского общества должны стать участниками парламентских слушаний и обсуждений по наиболее спорным законопроектам. Такие меры не должны быть постоянными, но своевременны и актуальны в контексте нынешней неопределенности.

¹³ McGlinchey, "Questioning Sinophobia in Central Asia."

- Китай должен уделить больше внимания публичной дипломатии в регионе. Столкнувшись с таким количеством синифобских предубеждений и предрассудков, Китаю необходимо восстановить свой имидж как соседа, заинтересованного не только в экономических партнерских отношениях, но и в развитии местного человеческого капитала и межкультурного диалога в дополнение к поддержке регионального устойчивого развития и экологической безопасности.

Список литературы

Blank, Stephen. "New signs of Chinese military interest in Central Asia." *The Central Asia Cau-casus Analyst* (2016), <<https://caciaanalyst.org/publications/analytical-articles/item/13421-new-signs-of-chinese-military-interest-in-central-asia.html>> (accessed March 25, 2018).

Blagov, Sergei. "Russia, CSTO, SCO Struggle to Settle Kyrgyz Unrest." *Eurasia Daily Monitor* 7, no. 124 (2010). <<https://jamestown.org/program/russia-csto-sco-struggle-to-settle-kyrgyz-unrest/>> (accessed March 25, 2018).

Bugajski, Janusz and Margarita Assenova. Eurasian Disunion. Russia's vulnerable flanks. *Washington DC: The Jamestown Foundation*, 2016. <http://jamestown.org/uploads/tx_jam-quickstore/Eurasian_Disunion2.pdf> (accessed March 28, 2018).

Casey, Michel. "Putin's Chilling Kazakhstan Comments". *The Diplomat* (2014), <<https://thediplomat.com/2014/09/putins-chilling-kazakhstan-comments/>> (accessed March 28, 2018).

Dragneva, Rilka and Kataryna Wolczuk. "Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines." in *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration, edited by David Cadier*. London: LSE Ideas, 2014, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Dragneva-Wolczuk.pdf>> (Accessed March 21, 2018).

Indeo, Fabio. "The geopolitical consequences of the US-Russian "military airbase race" in Central Asia," *The China and Eurasia Forum Quarterly* 8, no. 3 (2010): 149-158.

Indeo, Fabio. "China as security provider in Central Asia: a realistic perspective?" *OSCE Acad-emy Central Asia Security Policy Brief*, 17 (2015), <http://www.osce-academy.net/upload/file/Policy_Brief_17.pdf> (accessed March 28, 2018).

International Crisis Group. *Syria Calling: Radicalization in Central Asia*, Bishkek/Bruxelles: ICG, 2015. <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/syria-calling-radicalisation-central-asia>> (accessed March 20, 2018).

Kucera, Joshua. "Russia Cements Control over Military Bases in Kyrgyzstan." *Eurasianet* (2012), <<https://eurasianet.org/node/66323>> (accessed March 28, 2018).

Регулирование корпоративной социальной ответственности (КСО) в горнодобывающем секторе Кыргызстана

Асель Доолоткельдиева

Введение

С первых лет независимости страны, правительство Кыргызской Республики по рекомендации международных финансовых организаций определило добычу золота в качестве локомотива экономики. Более 8,6% своих доходов Правительство Кыргызстана получает от деятельности Кумтора, крупнейшего и старейшего со времен независимости золотого рудника (Veril и другие 2020).¹ Тем не менее, горнорудная отрасль вызывает критику со стороны местных жителей и неправительственных экологических организаций. Местные жители мотивируют свое противостояние добыче полезных ископаемых различными опасениями, начиная от вопросов, связанных с экологическими рисками (Wooden 2013, 2017), до сомнений в способности правительства контролировать иностранные компании (Doolotkeldieva 2016), справедливом распределении доходов от добычи (Eurasia Foundation of Central Asia 2017) и отсутствием прозрачности в отрасли (Oxus 2013; Gullette 2013, 2014; Furstenberg 2015). К 2012 году политическая нестабильность и растущее противостояние добывающей промышленности привели к изменениям в подходах корпоративной социальной ответственности (КСО) в крупных горнодобывающих проектах. В данной статье я анализирую, как правительство и золотодобывающие компании рассматривают социально-политические факторы в качестве различных видов рисков и позиционируют деятельность в рамках КСО в качестве основных стратегических ответных мер. Далее я использую данные, собранные в рамках полевых исследований для более глубокого анализа рисков и взаимосвязи КСО с развитием местных сообществ.

¹ Помимо Кумтора, в настоящее время в разработке находятся восемь средних и крупных золотых рудников (NRGI, 2017). В стране насчитывается приблизительно 1349 активных добывающих лицензий (IGF 2018).

Методология

В настоящем исследовании использованы имеющиеся данные, а также новые данные, полученные в ходе полевого исследования. Существующие данные включают политико-правовой анализ национального законодательства и стратегических документов, регулирующих деятельность горнодобывающей промышленности, а также отчеты, подготовленные и обнародованные горнодобывающими компаниями и местными сообществами. В рамках полевого исследования были реализованы выезды в пять месторождений, были проведены полу-структурированные интервью с жителями, чья жизнь, экология и экономическая деятельность затронуты добычей полезных ископаемых, а также интервью с чиновниками, представителями горнодобывающих компаний и экспертами. В ходе полевого исследования был также применен метод включенного наблюдения за различными событиями, связанными с горнодобывающей отраслью, как собрания местных жителей, диалоговые площадки между компаниями и жителями и т.д. Доступ к компаниям был предоставлен на условиях их анонимности.

Практики КСО как «управление рисками» в развивающихся экономиках

После многолетних нарушений прав человека и ухудшения экологической обстановки в районах добычи полезных ископаемых по всему миру, в 1980-х годах добывающая промышленность подверглась резкой критике как отрасль, вызывающая разрушения и лишения в более бедном «Юге» для сохранения уровня жизни богатого «Севера» (Bridge 2004; Moody 2007). Растущая осведомленность о комплексном воздействии горнодобывающей промышленности привела к появлению ряда глобальных инициатив, направленных на внедрение этических норм в деятельность, занятых в отрасли компаний (McBarnet 2009). Международные финансовые организации и крупные корпорации попытались преобразовать отрасль в соответствии с целями устойчивого развития (Dashwood 2012). Ключевым элементом этих инициатив стали практики корпоративной социальной ответственности (КСО) горнодобывающих компаний. Всемирный совет предпринимателей

по устойчивому развитию рассматривает КСО как «постоянное обязательство бизнеса вносить вклад в экономическое развитие, улучшая при этом качество жизни рабочих и их семей, а также сообществ и общества в целом».² Руководствуясь такой общей концептуальной рамкой, компании делают упор по своему усмотрению на те или иные аспекты КСО: защита окружающей среды и прав человека, улучшение условий труда, деловая этика, содействие искоренению бедности, социальное обеспечение и т.д.³ Что касается горнодобывающей промышленности, то приоритет отдается развитию отношений с местными сообществами (ПОМС) в рамках так называемой «социальной лицензии» на осуществление горнодобывающей деятельности.

Однако многие аналитики в своих работах указывали на то, что КСО превратилась в лицемерный механизм, позволяющий транснациональным корпорациям сокращать издержки, лишь отчасти удовлетворяя потребности сообществ, подавляя их претензии и недовольство, и деполитизируя оппонентов (Madeley 1999; Coleman 2018; Walker-Said 2015; Christian Aid 2004). Другим камнем преткновения, как показано в научной литературе, является тот факт, что КСО может зависеть не столько от этических и моральных убеждений компаний, сколько от интересов выгоды. Другими словами, корпоративные социальные программы существуют и поддерживаются компаниями, «потому что без этих практик горнодобывающие компании не смогут получить или сохранить доступ к месторождениям».⁴ Именно эти взгляды привели к тому, что некоторые компании рассматривают КСО не как морально-этическое обязательство перед уязвимыми сообществами, а в рамках логики «управления рисками», поскольку деятельность в развивающихся странах влечет за собой дополнительные операционные и репутационные риски (Frederiksen 2018; O’Faircheallaigh 2010; Owen и Kemp 2013; Trebeck 2008). В Кыргызстане данной тематике посвящено недостаточное количество исследований и научных работ. В своем исследовании конфликта между добывающей компанией и

² Phil, Watts and Lord Holme, “Corporate Social Responsibility: Meeting Changing Expectations”, World Business Council for Sustainable Development, Report N3, 1999.

³ Walker-Said, Charlotte. “Introduction: Power, Profit, and Social Trust,” in Corporate Social Responsibility? Human Rights in the New Global Economy, eds. Charlotte Walker-Said and John D. Kelly, Chicago and London: University of Chicago Press, 2015, 1-26.

⁴ Kemp, Deanna and John R. Owen, “Community Relations and Mining: Core to Business but Not “Core Business,” Resources Policy 38 (2013): 523-531.

местным сообществом в Баткенской области, Эльмира Ногойбаева обнаружила, что понятие социальной лицензии на добычу имеет местный эквивалент - «бата беруу», термин, который можно перевести с кыргызского языка как «давать кому-то благословение». В своей работе она показала важность процесса «бата беруу» для местных сообществ, поскольку это процесс раскрывает субъектность местных сообществ.⁵

«Восприятие» КСО сквозь призму управления рисками имеет конкретные последствия не только для государственного управления, но и для устойчивого развития горной промышленности. Под устойчивым развитием в добывающей промышленности авторы понимают не только улучшение благосостояния населения, которое обычно определяется как в социально-экономических, так и нематериальных условиях (Tianen и др. 2014), но также подотчетность промышленности (Kemp и др. 2010) и прозрачность и широкое участие местных сообществ в процессах добычи (Newell 2005). Критики отмечают, что из-за уравнивания КСО к логике управления рисками, происходит переориентация корпоративной деятельности на краткосрочную перспективу, что негативно сказывается на долгосрочных целях устойчивого развития. Оуэн и Кемп (2012) и Констанца (2016) отмечают в своих работах, что, руководствуясь желанием минимизировать риски и максимизировать выгоду, горнодобывающие компании предпочитают переговоры с властными структурами вместо того, чтобы содействовать процессам принятия решений на основе широкого участия и доступа информации для всех. Мюррей (2018) отмечает, что добывающие проекты могут привести к непоследовательным результатам развития, когда суть желаемого развития не обсуждается с местными сообществами. Эти проблемы особенно заметны в тех странах, где добыча ресурсов сопровождается конфликтами, коррупцией и бедностью (Franks и др. 2012). В данной статье я анализирую как КСО стала применяться в горнодобывающей отрасли Кыргызстана и стала рассматриваться компаниями в рамках управления рисками. Во-вторых, я рассмотрю негативные последствия текущего регулирования КСО, возникающие для местного развития.

⁵ Ногойбаева Э., «Золото Баткена: социо-культурные аспекты взаимодействия местных сообществ и инвесторов в КР: По материалам полевых исследований в Баткенской области в сфере добычи природных ресурсов», Бишкек, 2016 г.

Внедрение политики КСО в Кыргызстане

В Кыргызстане, как и в других странах с развивающейся рыночной экономикой, законодательство с недавнего времени стало играть возрастающую роль в осуществлении «добровольной» политики КСО⁶, обязывая крупные горнодобывающие компании проводить обязательную социальную политику. Эти изменения были отражены в новом Законе о Недрах, принятом в конце 2012 года. В этом разделе я рассматриваю последние нововведения, касающиеся КСО, с правовой и политической точек зрения, в частности, нормы «социального пакета», а затем, привожу примеры ответных стратегий компаний на местах.⁷

Прежде чем углубляться в этот анализ, стоит отметить, что недавнее внедрение обязательной КСО стало результатом продолжительного давления и запроса на социальную политику внутри самой отрасли. Хотя формат статьи не позволяет сделать подробный разбор прошлой политической экономики природных ресурсов, когда неформальные доходы приносили пользу только элите (Doolot и Heathershaw 2015), рост социальных протестов против добычи указывал на коррумпированный и закрытый характер отрасли.⁸ Чтобы улучшить восприятие добычи полезных ископаемых среди местного населения, пост-революционное правительство пошло на применение ряда нововведений в рамках так называемой социальной лицензии на осуществление деятельности. Такие новые меры как «социальный пакет» и неналоговые платежи как

⁶ McBarnet, Doreen, "Introduction," in *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law*, eds. Doreen McBarnet, Aurora Voiculescu and Tom Campbell, Cambridge University Press, 2007, 31.

⁷ Формат статьи не позволяет проанализировать в полной степени новое законодательство. Для анализа налогового режима см., например: Институт управления природными ресурсами (ИУПР). Улучшение управления минеральными ресурсами в Кыргызской Республике: 12 приоритетных вопросов для горнодобывающего сектора, 2017; Manley, D. *Kyrgyz Republic Mining Tax Analyses*. Natural Resource Governance Institute, 2018. Для альтернативного анализа фискального режима в горнодобывающей промышленности см.: Международный деловой совет, Добыча и переработка цветных металлов: общий вклад в экономику Кыргызской Республики и возможное влияние на него фискальных инициатив. Бишкек, 2018.

⁸ Горнодобывающая компания «Центерра», управляющая крупнейшим в стране золотым рудником Кумтор, еще до нововведений внедряла практики КСО и занималась социальной политикой. Ряд молодых компаний также проводит неформальные благотворительные акции, но такие программы не были ни системными, ни обоснованными с этической точки зрения. Так одна компания, чья лицензия на проведение работ в Таласской области была в конечном итоге аннулирована, якобы распределяла частные пенсии и стипендии всем домохозяйствам.

«фонды регионального развития» были спроектированы с целью лучшего перераспределения полученной от добычи выгоды в местные бюджеты. Так с 2012 года законодательство обязало добывающие компании отчитываться о своей деятельности, направленной на улучшение жизни сообществ, затронутых горнодобывающей отраслью.

Однако, несмотря на первоначальные намерения и их значение для отрасли и для местного развития, регулирование этих мер КСО является расплывчатым и слабым. Например, Закон о Недрах содержит только три коротких абзаца, дающих разъяснения концепту социального пакета. В них говорится, что социальный пакет представляет собой «соглашение между горнодобывающей компанией и исполнительным органом соответствующей административно-территориальной единицы», основанное на «программе социально-экономического развития данной территории». Обязательство предоставления социального пакета распространяется на горнодобывающие месторождения «государственного значения» (крупные месторождения) только на этапе разведки и разработки. Согласно Кыргызскому законодательству, содержание социального пакета может включать «программы инвестирования в развитие социально-экономических условий жизни местных сообществ», а также «обучение персонала, трудоустройство жителей, создание инфраструктуры и др.» (ст. 30-1 Закона о Недрах). Тем не менее, законодательство не содержит дополнительных положений ни о размере, сроках действия, ни о путях достижения соглашения между добывающими компаниями и местными исполнительными органами касательно объема социального пакета.⁹

Из этого краткого описания становится ясно, что новая КСО определяется в качестве непосредственной ответственности местных органов власти и горнодобывающих компаний с минимальным участием центрального правительства. Этот подход заметен в ряде интервью, которые мне удалось провести с различными должностными лицами в Министерстве экономики и Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования (ГКЭПН), отвечающими за политику в области горнодобывающей промышленности на национальном уровне. Они поддерживают видение, что локализованные конфликты между добывающими

⁹ Закон Кыргызской Республики «О недрах» №. 160 от 9 августа 2012 года.

компаниями и местными сообществами должны решаться между этими участниками, без включения центрального аппарата.¹⁰ Такое видение не учитывает того факта, что местные сообщества обладают слабым институциональным потенциалом в переговорах с крупными иностранными экономическими субъектами. Зачастую, у местных органов власти отсутствуют опыт и экспертиза в области геологии, экологии, международного права и финансов. Тем не менее, чтобы повысить роль местных органов власти в горнодобывающей промышленности, Закон о Недрах возложил на них ответственность за предоставление доступа к земельным участкам и права временного пользования (статья 9 Закона о Недрах). Таким образом, политика в области добычи полезных ископаемых зависит от ее концептуализации на центральном уровне с одной стороны, и ее успешной реализации местными органами с другой стороны. Однако на практике большинство добывающих компаний сталкиваются с тем, что государственная политика редко распространяется за пределы столицы, а местные органы ведут бизнес так, как они видят и могут. В условиях законодательной неопределенности и слабой институционализации местных органов, в глазах компаний социальный пакет становится лишь механизмом управления рисками нежели инструментом исполнения корпоративной ответственности.

Еще одним источником неопределенности нового законодательства стала основа социального пакета. В законе подчеркивается, что в переговорах с горнодобывающими компаниями местные исполнительные органы должны опираться на местные программы развития в качестве основы социальных пакетов. Эта норма была разработана для того, чтобы гарантировать совместимость и соответствие корпоративных и государственных программ развития, а также их эффективность в решении местных проблем. Таким образом, содержание социального пакета должно было определяться исходя из особенностей каждой местности и горнодобывающего проекта, а не из стандартизированного общего подхода. Соответственно у авторов нововведений не возникло на тот момент необходимости детализировать положение о социальном пакете на уровне национальных законов.¹¹ Однако на практике социальный пакет оказался скорее дополнительным соглашением, отража-

¹⁰ Интервью с должностными лицами в Министерстве экономики и ГКЭПН, Бишкек.

¹¹ Интервью с одним из авторов закона о недрах, Бишкек.

ющим сочетание интересов акционеров и местных сообществ.¹² Это происходит из-за отсутствия качественных программ развития на местах, что в свою очередь указывает на проблему отсутствия более глобального видения национального развития.¹³ Еще один пробел связан с тем, что закон не дифференцирует социальный пакет для различных типов обладателей лицензий. Другими словами, законодательная рамка безразлична к тому, находится ли компания на стадии разведки или добычи; все должны внести свой вклад в социальную политику. Но в рамках реалий кыргызской горнодобывающей отрасли проекты, находящиеся на стадии разведки, не в состоянии внести вклад, соразмерный вкладу компаний, находящихся на стадии добычи.¹⁴

Опять же, по словам разработчиков закона, ожидалось, что добывающие компании будут вести переговоры непосредственно с местными органами власти относительно объема и сроков социальных пакетов в зависимости от типа лицензии. Но на практике расплывчатость регулирующих положений приводит к разногласиям между компаниями и местными сообществами, которые, как утверждается, требуют «нереалистичные ожидания» и не чувствительны к различным операционным этапам (Kotilainen и др., 2015). Именно поэтому законодательная база, несмотря на ее принудительный характер, остается недоработанной относительно сути КСО.¹⁵

Что особенно важно, характер действующих соглашений поднимает вопрос о том, должным ли образом социальные пакеты отражают потребности местных жителей и каким образом эти потребности выявляются при отсутствии официальных государственных программ. Кроме того, в случаях, когда соглашения о КСО являются результатом двусторонних переговоров, институциональный потенциал местных органов власти вести переговоры и отстаивать интересы местных сообществ вызывает обоснованные сомнения. Низкий институциональный потенциал на местах может привести к ограниченному переговорным успехам и искаженным результатам

¹² Интервью с сотрудниками, ответственными за КСО в компании-примере N1, осуществляющей деятельность в Джалал-Абадской области.

¹³ Министерство экономики. Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики (неопубликованный проект), 2014.

¹⁴ Интервью с представителем Международного делового совета, Бишкек.

¹⁵ Интервью с одним из авторов закона о недрах, Бишкек.

развития местных сообществ. В Чаткальской долине, где несколько иностранных инвесторов разрабатывают золотые месторождения, местные органы власти не располагали даже основной информацией о деятельности компаний и жаловались на то, что отсутствие прозрачности в отрасли негативно сказывается на их способности вести переговоры на более выгодных условиях.¹⁶ Слабый и разнородный институциональный потенциал может также привести к неравномерному развитию, когда отдельные исполнительные органы добиваются лучших результатов в переговорах с инвесторами. Другие немаловажные вопросы, возникающие в процессе анализа социального пакета, достигаемого путем переговоров, касаются также правомерности и авторитета местных органов власти в их сообществах, в условиях, когда местные выборы подвержены коррупции. Учитывают ли переговорные механизмы, устанавливаемые инвесторами и местными органами, потребности и интересы всех жителей в обеспечении инклюзивного развития? Или получается так, что интересы местных элит доминируют над интересами уязвимых групп? Другими словами, кто оказывается исключенным и вытесненным в процессе добычи природных ресурсов и распределения доходов от нее?

Меры компаний на местах

Из-за недостаточной конкретизации КСО новое регулирование горнодобывающей отрасли непреднамеренно привело к расширению сферы ответственности корпораций перед местным населением. Воодушевленные новым законодательством, местные органы власти начали наполнять свои социальные пакеты запросами об инвестициях в дороги, школы, системы водоснабжения и электроснабжения и другую социальную инфраструктуру. Некоторые компании объясняют такие ожидания населения в связи с социалистическим прошлым страны, при котором крупные государственные компании работали в качестве дополнительных, а иногда и

¹⁶ Интервью с администрациями сел Чаткальского района Джалал-Абадской области. Другое исследование показало, что компании обнародовали только «технические описания месторождений». См. Juha Kotilainen, Evgenia Prokhorova, Rauno Sairinen, and Heidi Tiainen, "Corporate Social Responsibility of Mining Companies in Kyrgyzstan and Tajikistan," *Resources Policy* 45 (2015): 202–209.

основных поставщиков государственных услуг.¹⁷ На самом деле, как это видно из мировых примеров, высокие ожидания социальных программ в адрес добывающих корпораций характерны для многих развивающихся стран, и не только пост-социалистических.

Расширенное определение корпоративной ответственности, очевидно, приветствовалось не всеми добывающими компаниями. Международный деловой совет, представляющий интересы частного бизнеса в Бишкеке, подверг нововведения критике, говоря о том, что бизнес не обязан нести ответственность за предоставление государственных услуг.¹⁸ Многие компании разделяют это мнение: если инвесторы отчисляют налоговые взносы на развитие местной инфраструктуры, они должны быть освобождены от взносов социального пакета, также направленных на развитие местной инфраструктуры.¹⁹ Дело в том, что, по мнению некоторых компаний, социальный пакет не может удовлетворять все потребности местных людей в виду существующего объема проблем на местах, связанных с безработицей, бедностью и доступом к базовым правам и услугам. Многие компании задаются следующими вопросами: будет ли социальный пакет гарантировать безопасный и постоянный доступ к месторождениям, по его успешному завершению? Или определённые круги среди местного сообщества попытаются пересмотреть достигнутые соглашения, манипулируя пробелами в законодательстве на более поздних этапах? Как договориться о социальном пакете, который не разрушит бизнес на ранней стадии разведки, но будет достаточным для местных людей? Эти вопросы волнуют всех компаний, которые заходят в кыргызскую добывающую промышленность и которые надеются решить глубоко политические вопросы при помощи технических инструментов. Таким образом, недавнее внедрение КСО стало рассматриваться ими не как механизм урегулирования рисков, а как их дополнительный источник.

Однако на фоне институциональной неопределенности на национальном уровне (Osakli и др. 2020), компании, которые смогли

¹⁷ Интервью с сотрудниками, ответственными за КСО в компании-примере N2, осуществляющей деятельность в Джалал-Абадской области.

¹⁸ Интервью с представителем Международного делового совета, Бишкек.

¹⁹ Интервью с компаниями N1, N2 и N3. Горнодобывающие компании, осуществляющие деятельность в Кыргызстане, особенно на этапе разведки, хотели бы, чтобы их социальная ответственность ограничивалась только уплатой налогов.

успешно ввести программы КСО в свои взаимоотношения с местными сообществами, отмечают их полезность и эффективность. Эти компании считают социальную лицензию ключом к успеху их промышленной деятельности, и программы КСО помогают получить и поддерживать эту лицензию. Как отметил сотрудник по КСО в компании N1, «без социальной лицензии невозможно получить доступ к месторождениям».²⁰ Таким образом, программы КСО предлагают важные инструменты для управления операционными рисками, даже если компании жалуются на связанные с ними издержки. Эта логика побудила другие добывающие компании, деятельность которых юридически не предполагает обязательной КСО, также применять социальные программы.²¹

Если обратить внимание на результаты конкретных программ КСО, неудивительно, что КСО помогает добиться расположения и одобрения сообществ в некоторых проектах по крайней мере в кратко-срочной перспективе. Довольно существенные финансовые потоки, истекающие из социального пакета, налоговых и неналоговых платежей, приводят к резкому росту «программ развития» на местах. Так, годовой бюджет сельской администрации Кок-Таша, где проживает 4000 человек и ведется разработка месторождения компании Kaz Minerals Bozymchak, взлетел с 3 млн. сомов в 2008 году до 120 млн. сомов в 2019 году.²² В этой местности финансовые потоки, связанные с добычей полезных ископаемых, превосходят государственное обеспечение в 40 раз. Социальные программы компании включают в себя обучение навыкам, предоставление сельскохозяйственных ресурсов, политику поддержки закупок услуг и товаров у местного бизнеса, но в основном обеспечивают занятостью населения и реализацию крупных социальных инфраструктурных проектов. Для сравнения, бюджет соседней администрации Кок-Серека, дорогами которой пользуется эта компания, а жители страдают от поднимающейся пыли, в 2019 году составил всего 8 млн. сомов. На виду очевидный перекоп, созданный законодательным регулированием КСО,

²⁰ Интервью с сотрудниками, ответственными за КСО в компании-примере N1, осуществляющей деятельность в Джалал-Абадской области.

²¹ Интервью с управляющим небольшой компании, осуществляющей деятельность по добыче угля в Нарынской области.

²² В 2015 году компания Kaz Minerals построила завод на территории села Кок-Таш, Ала-букинского района Джалал-Абадской области. До экономического спада, связанного с пандемией COVID-19, когда курс доллара к сомму составлял примерно 1/70, бюджет в 2008 году составлял примерно 42 860 долларов, а в 2019 году - 1 714 286 долларов.

который в будущем может привести к напряженности между территориями. По имеющимся данным, проблема неравного развития между регионами уже представляет собой проблему для горнодобывающих предприятий.

Несмотря на заявленные цели правительства по увязке обязательной КСО к программам развития регионов, подверженных добычи, возникает много вопросов относительно реального воздействия КСО на инклюзивное и равное развитие по всей стране. Какие условия объясняют успехи и провалы программ КСО, запущенных различными компаниями? Достаточно ли количественной помощи, которая в конечном итоге закладывается в социальных пакетах, для учета долгосрочных социально-экономических и экологических последствий добычи полезных ископаемых? В то время как конкретные местности извлекают выгоду из программ КСО, делает ли добывающая отрасль свой вклад в развитие всей страны? Наконец, если подход компаний к КСО продиктован лишь логикой управления рисками, может ли он совпадать с целями государства, которое озабочено благосостоянием граждан? Эти вопросы могут стать важной повесткой как в рамках доработки национальной политики недр, так и для научных исследований в будущем.

Выводы

Со времени принятия нового положения о КСО в конце 2012 года опыт горнодобывающих компаний в обеспечении доступа к бесперебойной промышленной деятельности неодинаков, и конфликты на местах все еще происходят. Этот опыт заставляет горнодобывающие компании пересматривать программы обязательной корпоративной социальной ответственности в их деятельности. Так большинство компаний определяет взаимодействие с заинтересованными сторонами в качестве своей основной задачи на местах и признает необходимость развития отношений с местными сообществами. Однако результаты полевого исследования показывают, что введение обязательной КСО несет не только позитивные последствия для местного развития, как этого хотелось разработчикам законодательства. Программы КСО также создают предпосылки для неравного развития между регионами и внутри

самых регионов. Суть КСО в контексте слабых институтов и политической нестабильности будет по-прежнему рассматриваться через призму управления рисками и, следовательно, будет оказывать определенное влияние на местное развитие.

Рекомендации

- Национальное законодательство должно учитывать недостатки в регулировании КСО. Особое внимание следует уделить распределению выгод от добычи полезных ископаемых, что в настоящее время создает существенное неравенство между территориальными единицами. В противном случае институциональное управление отраслью может привести к неэффективному управлению экономикой как на местном, так и на национальном уровнях. Необходимо внедрение более эффективного управления финансовыми потоками от программ КСО, чтобы принести пользу всему населению, а не только отдельным территориям.
- Национальное законодательство должно обеспечивать открытость и прозрачность программ КСО и оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС). Лишь несколько компаний в настоящее время размещают свои КСО и ОВОС в открытом доступе на своих веб-сайтах, например, Kumtor, Altyn Alliance, Kaz Minerals Bozuytchak, но и они лишь частично раскрывают информацию.
- Национальное законодательство также должно учитывать возможность подключения ОВОС к программам КСО. Первый включает подраздел о социально-экономических последствиях добычи полезных ископаемых. Программы КСО должны учитывать не только местные официальные программы развития, но также социально-экономические и экологические последствия. Крайне важно, чтобы КСО вносила вклад не только в решение существующих проблем, но и помогало местным сообществам справляться с последствиями горнодобывающей деятельности в будущем. Без учета этих воздействий социальные программы дадут лишь краткосрочную выгоду, но создадут другие воздей-

ствия, связанные с половыми, возрастными, социально-экономическими делениями среди населения после завершения разработки месторождения.

- Национальное законодательство должно обеспечивать мониторинг, оценку и контроль над реализацией программ КСО. Только начиная с 2019 года, добывающие компании обязали представлять годовые отчеты о своей деятельности в рамках КСО.
- Национальное законодательство должно обеспечивать институциональную связь между ГКЭПН, ответственным за надзор за реализацией политики в области КСО и добычи полезных ископаемых, и Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности (ГИЭТБ), отвечающей за мониторинг и контроль ОВОС.
- Чтобы обеспечить удовлетворение экологических, социальных и экономических потребностей и интересов местных сообществ и экосистем, правительство Кыргызской Республики должно разработать стратегию развития горнодобывающей отрасли в соответствии с ЦУР, принятыми страной.

Список сокращений

КСО – Корпоративная социальная ответственность
ЦУР – Цели в области устойчивого развития
ГКЭПН – Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики
ОВОС – Оценка воздействия на окружающую среду
РОМС – Развитие отношений с местными сообществами
КП – Пример изучения компании
ГИЭТБ – Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики

Список литературы

- Bridge, Gavin. "Contested terrain: mining and the environment." *Annual Review of Environment and Resources* 29 (2004): 205–259.
- Christian Aid. *Behind the Mask: the Real Face of Corporate Social Responsibility*. London, 2004.
- Coleman, Lara Montesinos. "Rights in a State of Exception. The Deadly Colonial Ethics of Voluntary Corporate Responsibility for Human Rights." *Oñati Socio-Legal Series* 8, no. 6 (2018): 874–900.
- Collier, Stephan. *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*. Princeton University Press, 2011.
- Costanza, Jennifer Noel. "Mining Conflict and the Politics Of Obtaining a Social License: Insight From Guatemala," *World Development* 79 (2016): 97–111.
- Dashwood, Hevina S. *The Rise of Global Corporate Social Responsibility*. Cambridge University Press: Cambridge, 2012.
- Doolot, Asel and John Heathershaw. "State as Resource, Mediator and Performer: Understanding the Local and Global Politics of Gold Mining in Kyrgyzstan." *Central Asian Survey* 34, no. 1 (2015): 93–110.
- Doolotkeldideva, Asel. *Social mobilizations, politics and society in contemporary Kyrgyzstan*. Unpublished PhD dissertation, 2016.
- Eurasia Foundation of Central Asia. *Guidebook for Conflict Management in the Mining Industry of the Kyrgyz Republic*. Bishkek, 2017, https://peacenexus.org/wp-content/uploads/2018/02/InvestorsGuidebook_english.pdf.
- Frederiksen, Tomas. "Corporate Social Responsibility, Risk and Development in the Mining Industry." *Resources Policy* 59 (2018): 495–505.
- Furstenberg, Saipira. "Consolidating global governance in nondemocratic countries: Critical reflections on the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Kyrgyzstan." *The Extractive Industries and Society* 2, no. 3 (2015): 462–471.
- Gullette, David. "Conflict Sensitivity in the Mining Sector of The Kyrgyz Republic." OSCE Academy: Bishkek, 2013.
- Gullette, David. "Agreement Under Pressure. Gold Mining and Protests in the Kyrgyz Republic." FES: Bishkek, 2014.
- IGF Mining Policy Framework Assessment. Kyrgyzstan, 2018. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/kyrgyzstan-mining-policy-framework-assessment-en.pdf>.
- International Business Council. "Non-Ferrous Metals Production and Processing: The Sector's Total Contribution to the Economy of the Kyrgyz Republic and the Effects on it of Fiscal Initiatives." Bishkek, 2018. www.abc.kg/ru/download/1234.
- Kalinovsky, Artemy. *Laboratory of Socialist Development: Cold War Politics and Decolonization in Soviet Tajikistan*. Cornell University Press, 2018.
- Kemp, Deanna and John R. Owen. "Community Relations and Mining: Core to Business But Not "Core Business."" *Resources Policy* 38 (2013): 523–531.
- Kotilainen, Juha, Evgenia Prokhorova, Rauno Sairinen, and Heidi Tiainen. "Corporate Social Responsibility of Mining Companies in Kyrgyzstan and Tajikistan." *Resources Policy* 45 (2015): 202–209.
- The Law on Subsoil of the Kyrgyz Republic no. 160 dated 9 August 2012.
- Madeley, John. *Big Business. Poor Peoples: The Impact of Transnational Corporations*. London and New York: Zed Books, 1999.
- McBarnet, Doreen. "Introduction", in McBarnet, Doreen, Aurora Voiculescu and Tom Campbell (eds.). *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law*. Cambridge University Press, 2007.
- Moody, Roger. *Rocks and Hard Places. The Globalization of mining*. The University of Chicago Press Books: Zed Books London, 2007.
- Natural Resource Governance Institute. "Kyrgyz Republic Mining Tax Analyses." 2018. <https://www.resourcedata.org/dataset/kyrgyz-republic-mining-tax-analyses>

Natural Resources Governance Institute. “Improving Resource Governance in the Kyrgyz Republic: 12 Priority Issues for the Mining Sector.” 2017. <https://resourcegovernance.org/analysistools/publications/improving-resource-governance-in-kyrgyz-republic>

Negi, Rohit. “The Mining Boom, Capital, and Chiefs in the “New Copperbelt.” In *Zambia, Mining, and Neoliberalism. Boom and Bust on the Globalized Copperbelt*, edited by Alastair Fraser, Alastair and Miles Larmer. Palgrave Macmillan, 2010.

Nogoibaeva, Elmira. “The Gold of Batken. Socio-Cultural Aspects of Relationships Between Local Communities and Investors in Kyrgyz Republic: Based on Fieldwork Research in Batken Province in the Sphere of Natural Resources Extraction.” Bishkek, 2016.

Ocaklı, Beril et al. “Shades of Conflict in Kyrgyzstan: National Actor Perceptions and Behaviour in Mining.” *International Journal of the Commons* 14, no. 1 (2020): 191–207.

O’Faircheallaigh, Ciaran. “CSR, the Mining Industry and Indigenous Peoples in Australia and Canada: From Cost and Risk Minimisation to Value Creation and Sustainable Development”, in Louche, C., Idowu, S.O., Filho, W. (eds.), *Innovative CSR*. Routledge, 2010, pp. 398–418.

Oxus International. “Extracting Sentiments: The Effect of Mining Exploration and Extraction on Eight Communities in the Kyrgyz Republic.” Bishkek, 2013.

Owen & Kemp. “Social license and mining: a critical perspective.” *Resources Policy* 38, 1 (2012): 29–35.

Phil, Watts and Lord Holme. “Corporate Social Responsibility: Meeting Changing Expectations.” World Business Council for Sustainable Development, Report N3, 1999.

Tiainen, Heidi, Rauno Sairinen, and Viktor Novikov. “Mining in the Chatkal Valley in Kyrgyzstan—Challenge of Social Sustainability.” *Resources Policy* 39 (2014): 80–87.

Trebeck, Katherine. “Exploring the Responsiveness of Companies: Corporate Social Responsibility to Stakeholders.” *Social Responsibility Journal* 4 (2008): 349–365.

Tsing, Anna Lowenhaupt. *Friction: An Anthropology of Global Connection*. Princeton University Press, 2005.

Walker-Said, Charlotte. “Introduction: Power, Profit, and Social Trust.” In *Corporate Social Responsibility? Human Rights in the New Global Economy.*, edited by Charlotte Walker-Said and John D. Kelly. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2015, pp. 1–26.

Wooden, Amanda E. “Another Way of Saying Enough: Environmental Concern and Popular Mobilization in Kyrgyzstan.” *Post-Soviet Affairs* 29, no. 4 (2013): 314–353.

Wooden, Amanda E. “Images of Harm, Imagining Justice: Gold Mining Contestation in Kyrgyzstan”. In Kirk, Jalbert, Anna Willow, David Casagrande, Stephanie Paladino (eds.). *ExtrACTION: Impacts, Engagements, and Alternative Futures*. Taylor & Francis, 2017.

Расширение прав и возможностей женщин-депутатов в местных кенешах

Жибек Жорокулова

Введение

13 августа 2019 года Президент Кыргызстана подписал пакет законов, направленных на совершенствование избирательного законодательства.¹ Одной из самых важных поправок стала 30-процентная квота для женщин-депутатов в местных кенешах. Статья 59-1 Закона «О выборах депутатов в местные кенешы» гарантирует, что 30% мест в местных кенешах зарезервированы для женщин-депутатов. В случае если женщина-депутат преждевременно сдаст свой мандат, его получит следующая женщина-депутат в списке.² В настоящее время в местных кенешах только 928 из 8384 депутатов женщины.³ Только 10% женщин-депутатов представляют интересы женщин, которые составляют 52% населения.⁴ Наглядным примером является кенеш села Жоош, Кара-Суйского района, в составе которого 30 мужчин и только 1 женщина.⁵ Весной 2020 года в Кыргызстане пройдут выборы в 5 городах и 25 сельских кенешах. В 2021 году 418 кенешей изберут своих депутатов. В 2022 году три городских и четырнадцать сельских кенеша проведут выборы.⁶ В данной статье обсуждаются механизмы, обеспечивающие успешную реализацию введения избирательных квот до и в период выборов. В свою очередь, успешное внедрение обеспечит устойчивое представительство женщин в законодательных органах.

¹ «Поправки в выборное законодательство Кыргызстана. Что изменилось?» 15 августа, 2019 года, https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_election_law/30110639.html.

² «Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей,» 9 августа, 2019 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111964>.

³ «За обязательную квоту для женщин в 30% в местных кенешах!» 30 июля, 2019 года, <http://dpi.kg/ru/press-room/news/full/1504.html>.

⁴ Там же.

⁵ Аважан Ормонова (эксперт по гендерным вопросам, депутат местного кенеша села Жоош в Кара-Суйском районе Ошской области), интервью с автором, ноябрь 2019 года.

⁶ Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, «График выборов, запланированных на 2020-2021 годы с учетом внесенных изменений в закон о выборах местных кенешей,» 16 октября, 2019 года, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/2864/>.

Опыт внедрения избирательных квот в Кыргызстане

Впервые Кыргызская Республика прибегала к избирательным квотам в 2007 году. Это было связано с отсутствием женщин-депутатов в Жогорку Кенеше (Парламент Кыргызской Республики) в 2005 году. Поправки дали толчок организациям гражданского общества (ОГО) инициировать 30-процентную квоту для списков кандидатов политических партий для обеспечения гендерного равенства в Жогорку Кенеше. После его принятия в 2007 году число женщин-депутатов возросло до 26 из 120. Однако из-за высокого уровня коррупции и давления со стороны лидеров партии и коллег-мужчин женщинам приходилось сдавать мандаты. К концу 2018 года число женщин-депутатов в ЖК сократилось до 19.⁷ В 2017 году Жогорку Кенеш утвердил политику, согласно которой в случае преждевременной сдачи мандата женщины-депутата или назначения на другие должности, ее место резервируется за следующей в партийном списке женщиной. Новое положение вступило в силу в 2020 году.⁸

Гендерная квота для местных кенешей была инициирована в 2016 году, после того как Кыргызстан принял повестку и цели ООН в области устойчивого развития в 2015 году. В 2016 году парламент отклонил законопроект после первого чтения. Он был принят в 2019 году, в связи с тем, что Кыргызская Республика решила принять участие в Универсальном периодическом обзоре ООН, который состоялся в январе 2020 года.⁹ В рамках Цели 5 ООН призывает государства содействовать гендерному равенству во всех измерениях.¹⁰ Задача 5.5 требует «всестороннего и реального участия женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономиче-

⁷ Аида Эркебаева, «Одним графиком: Как (не) соблюдались гендерные квоты в парламенте за последние пять лет,» 16 июля, 2019 года, <https://kloop.kg/blog/2019/07/16/odnim-grafikom-kak-ne-soblyudalis-gendernye-kvoty-v-parlamente-za-poslednie-5-let/>.

⁸ Статья 65. Р. 4-1. Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша», 2 июля, 2011 года, <http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>.

⁹ «График подготовки УПО в данном цикле.». <https://www.upr-info.org/en/review/Kyrgyzstan>.

¹⁰ ООН, «Цели устойчивого развития,» <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

ской и общественной жизни».¹¹ Идея, лежащая в основе политики квот, заключается в том, что большее количество женщин-лидеров и привыкание женщинам в сфере принятия решений снижает предвзятость в отношении эффективности женщин при принятии решений. Равенство в публичной сфере, в свою очередь, устраним гендерную дискриминацию в частной сфере. Это временная мера для поощрения большего числа женщин участвовать в процессе принятия решений.

Гендерные стереотипы препятствуют эффективной реализации механизма квот

Несмотря на положительный эффект от внедрения гендерных квот, гендерная дискриминация препятствует способности депутатов-женщин влиять на процесс принятия решений. Присутствие женщин за столом не означает, что они имеют право говорить или что их голоса будут услышаны. Женщина, избранная по квоте, считается менее квалифицированной. Аважан Ормоновой (депутат местного кенеша села Жоош, Ошская область) пришлось доказывать своим коллегам-мужчинам и всей общине, что она может эффективно решать проблемы.¹² У нее ушло шесть долгих месяцев на то чтобы заручиться поддержкой своих восемнадцати коллег-мужчин для продвижения своих предложений или проектов. Это означает, что женщины более подвержены маргинализации, если их мало в управляющих или законодательных органах. Более того, общество предъявляет гораздо более строгие требования к женщинам-депутатам, чем к их коллегам-мужчинам. Люди обычно гордятся мужчиной-депутатом, они называют его «Биздин уулубуз, баатырыбыз» («Наш сын, наш защитник»). Это объясняется тем, что он родом из местной деревни, а женщина переезжает туда после свадьбы. Поэтому двойные стандарты по отношению к женщинам, часто не позволяют им баллотироваться на должность.

С самого начала женщины вступают в неравный бой.¹³ Обычно им не хватает финансов, времени и поддержки семьи, чтобы балло-

¹¹ ЦУР 5. Платформа знаний ООН в области устойчивого развития. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

¹² Там же.

¹³ Зулфия Кочорбаева (эксперт по гендерным вопросам, директор ОО «Агентство социальных технологий», Бишкек). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

тироваться. Статистически, женщина тратит вдвое больше времени на домашнее хозяйство и семью, чем мужчина; в сельской местности женщины тратят более пяти часов на работу по дому.¹⁴ Местные депутаты работают на общественных началах, поскольку предполагается, что у них есть основная работа. Следовательно, женщине-депутату необходимо уделять время семье, домашнему хозяйству, своей основной работе и работе в кенеше. Такой огромный стресс негативно влияет на ее физическое и психическое здоровье, ее отношения с семьей и основным работодателем. Кроме того, у нее не хватает или нет средств на финансирование своей избирательной кампании. В сельской местности кандидаты участвуют в выборах путем самовыдвижения. Кроме того, политические партии поддерживают кандидатов-мужчин больше, чем кандидатов-женщин. Тем не менее, женщины-кандидаты ходят по домам, чтобы набрать голоса, или заявляют о своей программе на работе, или во время встреч шерине и черной кассы («встречи семьи и друзей»). Из-за вышеупомянутых препятствий только местные и опытные женщины могут баллотироваться в местный кенеш.¹⁵ Отсутствие маленьких детей, признание на основной работе, а также поддержка семьи и других кандидатов-мужчин играют здесь решающую роль. Профиль женщины-депутата местного кенеша выглядит так: образованная женщина в возрасте от 35 до 70 лет, имеющая профессиональный опыт или вышедшая на пенсию, которая пользуется уважением своей общины. Обычно в местные кенешы баллотируются учителя, государственные служащие, медицинские работники и активисты.

Варианты политики и стратегии

Положение о квотах является одной из стратегий обеспечения равного участия женщин в процессе принятия решений. Это особенно важно для Кыргызстана с его двухуровневой бюджетной системой. Это означает, что местные кенешы формируют и распределяют бюджетные средства самостоятельно.¹⁶ Благодаря большому количеству

¹⁴ ПРООН. Тематический обзор «Борьба с гендерным неравенством в политическом участии в Кыргызской Республике». 11 октября, 2016 г. https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens_empowerment/-case-study-on-combating-gender-inequality-in-political-particip.html.

¹⁵ Элиза Аджиева (координатор ОО «Центр помощи женщинам»). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

¹⁶ Институт Политики Развития. «Местный бюджет». http://vap.kg/en/activities/intergovernmental_relations/local-budgets/.

женщин-депутатов местные кенешы смогут решать вопросы с учетом интересов различных социальных групп. Новая политика показала свою эффективность 22 сентября 2019 года.¹⁷ После принятия гендерной квоты первые выборы прошли в местный кенеш села Саруу Иссык-Кульской области. Женщины-депутаты выиграла 9 мандатов из 21 на местных выборах в кенеш Саруу, несмотря на сопротивление местных мужчин, утверждавших, что гендерная квота ограничивала избирательные права граждан.

До введения квоты там было всего 3 депутата-женщины.¹⁸ Из-за низкого представительства женщин среди депутатов как в Жогорку Кенеше, так и в местных кенешах наблюдается рост бытового насилия, сексистской риторики со стороны государственных служащих, призывы к легализации многоженства и увеличение числа ранних браков. Правительство сократило финансовую поддержку гендерночувствительной политики.¹⁹ Было бы ошибочным утверждать, что мужчины-депутаты не занимаются социальными проблемами. Тем не менее, принятие решений представляется более инклюзивным, когда в нем участвует больше женщин. Депутаты-женщины рассматривают, как продвигаемые ими решения и политика учитывает интересы женщин, детей, людей с ограниченными возможностями и пожилых. В результате политика, предложенная местным кенешем, с большей долей вероятности будет отвечать потребностям и требованиям большего числа социальных групп.²⁰ Для достижения инклюзивного принятия решений нам необходимо дать возможность женщинам принимать решения. Совместные усилия ОГО и государственных органов в сочетании с новым положением о квотах являются возможным решением этой задачи.

Чтобы искоренить гендерную дискриминацию, правительство Кыргызстана приняло ряд законов и положений, призванных обеспечить равное участие, защиту от насилия и преследований и равную оплату труда. При этом многочисленные случаи нарушений остаются не озвученными и безнаказанными из-за стигмы,

¹⁷ Жазгуль Масалиева. «Как женщины села утерли нос мужчинам.» 26 сентября, 2019 г. https://24.kg/vlast/130506_vyiboryi_vsaruu_kak_jenschinyi_sela_uterli_nos_muichinam/.

¹⁸ Айнура Оморова (депутат Сарууского местного кенеша Джети-Огузского района Иссык-Кульской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

¹⁹ Аважан Ормонова, (эксперт по гендерным вопросам, депутат местного кенеша села Жоош в Кара-Суйском районе Ошской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

²⁰ Зулфия Кочорбаева (эксперт по гендерным вопросам, директор ООО «Агентство социальных технологий», Бишкек). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

коррупции в правоохранительных органах, давления общества и семьи. Между правовыми положениями и их реализацией существует большой разрыв из-за попустительского отношения государственных органов Кыргызстана к гендерной повестке. В 2012 году правительство Кыргызстана приняло Национальную стратегию КР по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012–2014 годы.²¹ В нем говорится, что Парламент, Правительство, Государственная кадровая служба и Генеральная прокуратура осуществляют государственный контроль над соблюдением гендерного равенства при принятии решений. Однако слабый государственный надзор и мониторинг приводят к тому, что государственные органы сами нарушают нормы и процедуры при назначении кандидатов на должность. Политические партии и местные органы власти продвигают кандидатов на политическую службу. Тем не менее, эти институты не имеют нормативных механизмов, которые способствовали бы формированию бюджета с учетом гендерных факторов и гендерночувствительному управлению. Непризнание гендерной дискриминации приводит к тому, что суды, правоохранительная система и государственные учреждения не включают нормы, учитывающие гендерные аспекты, в профессиональную и социальную практику.

В настоящее время не все местные кенешы проинформированы о гендерной квоте, в то время как другие не знают, как она работает.²² Пример выборов в Саруу в 2019 году иллюстрирует недостатки в работе Центральной избирательной комиссии (ЦИК), которая не смогла своевременно предоставить информацию о недавно введенных квотах. Шестнадцать женщин-кандидатов баллотировались в местный кенеш, не располагая данными о новом положении. Можно смело предположить, что женщин-кандидатов было бы больше, если бы они получили информацию до начала избирательных кампаний.²³ Кроме того, своевременная и точная информация важна и для избирателя. Квота не ограничивает их

²¹ Постановление Правительства О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012–2014 годы. 27 Июня, 2012. #443. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343>.

²² Кубанычбек Канаев (депутат кенеша села Котормо Кадамжайского района Баткенской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

²³ Аважан Ормонова, (эксперт по гендерным вопросам, депутат местного кенеша села Жоош в Кара-Суйском районе Ошской области). Интервью с автором. Ноябрь 2019 г.

выбор, а скорее обеспечивает более разнообразный состав кандидатов, представляющих интересы различных социальных групп. Это также обеспечивает активную мобилизацию избирателей и, как следствие, лучшую явку.

Также средства массовой информации играют решающую роль в формировании позитивного отношения к расширению прав и возможностей женщин и повышению осведомленности о новых положениях и нормах. Выборы в Саруу привлекли всенародный интерес и поддержку благодаря широкому освещению в СМИ. Многие СМИ открыто критиковали местных мужчин за нежелание признать нововведенные гендерные квоты на сентябрьских выборах. СМИ праздновали победу женщин-депутатов и призывали женщин в других регионах активно участвовать в предстоящих выборах в 2020 году.²⁴ Средства массовой информации очень эффективны в формировании общественного мнения в Кыргызстане. Однако в стране насчитывается 484 сельских кенеша, 137 из которых не имеют доступа к Интернету.²⁵ Поэтому роль местного самоуправления важна для повышения осведомленности о новых законах и положениях о выборах и расширении прав и возможностей женщин. У них есть ресурсы, чтобы помочь ОГО добраться до самых отдаленных районов страны. Кроме того, Форум женщин-депутатов в Жогорку Кенеше должен активно участвовать в привлечении женщин к участию в выборах, поскольку местные депутаты представляют собой национальный пул, из которого депутаты могут быть переизбраны в Жогорку Кенеш или другие высшие министерские посты.

После внесения изменений о квотах многие НПО запустили обучающие проекты, чтобы увеличить потенциал кандидатов-женщин и депутатов местных кенешей. Это двухступенчатая образовательная программа. Во-первых, они учат женщин выдвигать свои кандидатуры на выборах. Женщины учатся выстраивать свои избирательные кампании, собирать необходимые документы, а также изучают избирательное законодательство. Во-вторых, после избрания они узнают о планировании бюджета, мониторинге и оценке своей политики и проектов, о том, как координировать свои

²⁴ Жазгуль Масалиева. «Как женщины села утерли нос мужчинам.» 26 сентября, 2019 г. https://24.kg/vlast/130506_vyiboryi_vsaruu_kak_jenschinyi_sela_uterli_nos_mujchinam/.

²⁵ «Цифры и факты: День местных сообществ КР.» 26 октября, 2019 г., <http://stat.kg/ru/news/cifry-i-fakty-den-mestnyh-soobshestv-kyrgyzskoj-respubliki/>.

действия с другими государственными органами, и о полномочиях местных кенешей.²⁶ Такая подготовка имеет решающее значение для местных депутатов, которым часто не хватает образования и профессионального опыта на государственной службе. В настоящее время Парламент обсуждает вопрос о том, стоит ли включать требование об обязательном уровне образования для местных депутатов. Местные депутаты согласны с тем, что кандидаты должны, по крайней мере, иметь среднее образование, потому что некоторые кандидаты не знают, как заполнять документы, не говоря уже о функциях местного кенеша.²⁷ Из-за некоторых некомпетентных депутатов местному кенешу был предъявлен иск за нарушение государственного закона. В местных кенешах нет экспертов, к которым можно было обратиться за консультацией экономическим, экологическим и юридическим вопросам. В связи с этим важна роль ОГО, способных предоставить местным кенешам различные ресурсы в виде средств, экспертных знаний, рекомендаций и консультаций.

В связи с предстоящими в 2020 году выборами все местные кенешы наблюдали за выборами в кенеш Саруу. В настоящее время женщины в кенеше составляют 42% депутатов по сравнению с 14% во время предыдущего срока. Эти выборы показывают, что женщины активны и нет недостатка в женщинах-кандидатах, как это утверждают критики. Более того, состав вновь выбранного кенеша разнообразен и компетентен. В составе кенеша 9 женщин в возрасте от 28 до 68 лет. Восемнадцать депутатов из двадцати одного имеют высшее образование и профессиональный опыт. Женщины-депутаты активно участвуют в тренингах и учат других женщин принимать активное участие в жизни своей общины. Они также общаются с семьей кандидата, чтобы они поддержали ее политическую карьеру. Более того, после выборов другие местные кенешы и ОГО связались с депутатами кенеша Саруу, чтобы спланировать обучение по принципу «равный равному». Международные неправительственные организации и финансовые институты, такие как Иссык-Кульский фонд развития, выразили готовность поддержать их проекты финансово.

²⁶ Элиза Аджиева (координатор ОО «Центр помощи женщинам»). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

²⁷ Сабырбек Калбердиев (депутат кенеша села Кызыл-Тоо Узгенского района Ошской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

Выводы

Идея, лежащая в основе равного представительства мужчин и женщин в процессе принятия решений, заключается в том, что с увеличением числа женщин во власти политика станет более гендерночувствительной. Кроме того, воздействие женского лидерства постепенно устраним предвзятость к эффективности женщин в решении проблем. Находясь у власти, женщины могут использовать эти идеи, чтобы гарантировать равный доступ к правосудию²⁸ и вдохновлять других женщин выдвигать свои кандидатуры на различные должности. Однако только внедрение гендерной квоты не гарантирует равного принятия решений. Несмотря на положительный эффект от данной нормы, привлечение большего числа женщин в политику, тем не менее не может обеспечить женщинам возможность принимать решения. Глубоко укоренившиеся, социально обусловленные гендерные роли и непризнание гендерной дискриминации государственными органами подрывают политическое лидерство женщин. Политическое сознание государства и общества нуждается в трансформации, что требует много времени и ресурсов. Согласно исследованию, проведенному Всемирным экономическим форумом, потребуется «108 лет, чтобы сократить гендерный разрыв и 202 года, чтобы достичь гендерного паритета в сфере занятости».²⁹ Преодоление разрыва между политикой и практикой позволит женщинам продвигать перемены. Поэтому уже сегодня коллективные усилия ОГО и государственных органов имеют решающее значение для достижения гендерного равенства.

²⁸ Ж. Жеенбаева, «Нарушения политических прав женщин (ППЖ) в выборных процессах в КР» http://wsc.kg/narusheniya-politicheskikh-prav-zhenshhin-ppzh-v-vyborynyh-protssah-v-kyrgyzskoj-respublike-otchet-issledovaniya-avtor_-zh-zheenbaeva/.

²⁹ Всемирный Экономический Форум. «Отчет о гендерном разрыве.» http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/?doing_wp_cron=1546871908.8928940296173095703125.

Рекомендации

- Органы местного самоуправления должны оказывать дополнительную поддержку ОГО для охвата наиболее отдаленных сельских районов с целью обучения местных женщин. Центральная избирательная комиссия своевременно предоставляет информацию о новом избирательном законодательстве и процедурах. Местные правоохранительные органы должны обеспечивать кандидатам безопасную среду во время избирательных кампаний и выборов, тем самым предотвращая гендерно обусловленное насилие.
- ОГО в партнерстве с правительством и органами местного самоуправления нужно реализовать общенациональные политические образовательные программы для женщин-кандидатов и депутатов. Местное население должно участвовать в мероприятиях по информированию о гендерных проблемах и конфликтах, чтобы узнать о негативных последствиях гендерной дискриминации и насилия. Местное мужское население, включая религиозных и общественных лидеров, должно участвовать в информационных кампаниях, направленных на повышение осведомленности о расширении политических прав женщин.
- Средства массовой информации должны своевременно и всесторонне информировать граждан о гендерной квоте. Перед выборами местное население должно быть в равной степени проинформировано о кандидатах женщинах и мужчинах. Важно подчеркнуть достижения и программы кандидатов-женщин. Кроме того, документальные фильмы о женщинах-лидерах в сельских районах могут способствовать расширению прав и возможностей женщин за счет уменьшения предвзятости в отношении женского политического участия и лидерства.
- Женщины-депутаты ЖК должны улучшить взаимодействие с женщинами-депутатами местных кенешей. Форум женщин депутатов-парламентариев должен проводить регулярные мероприятия по взаимному обучению для формирования национального резерва женщин-депутатов, с тем чтобы они могли баллотироваться на руководящие должности в высших органах власти. Образовательные онлайн-материалы о разработке и

реализации бюджетной политики, формировании и проверке бюджета, а также избирательном законодательстве и кампаниях являются эффективным инструментом для развития потенциала местных депутатов.

- Местные кенешы должны принимать положения, учитывающие гендерные аспекты, чтобы обеспечить безопасные условия для женщин-депутатов. Для женщин-депутатов, имеющих детей младшего возраста, должны быть предусмотрены соответствующие условия. Женщины-депутаты с детьми и работающие полный рабочий день должны иметь возможность работать по гибкому графику или в режиме онлайн. Депутаты местных кенешей должны получать финансовые поощрения, которые улучшат их работу.
- Академия ОБСЕ в Бишкеке может рассмотреть возможность проведения недельного семинара по наращиванию потенциала женщин-депутатов из семи областей Кыргызской Республики. В качестве альтернативы Академия может организовать Центрально-Азиатскую сеть женщин-депутатов для обмена эффективными механизмами по расширению прав и возможностей женщин и ликвидации гендерной дискриминации в странах Центральной Азии.

Список литературы

Айдай Эркебаева, “Одним графиком: Как (не) соблюдались гендерные квоты в парламенте за последние пять лет,” 16 июля, 2019 года. <https://kloop.kg/blog/2019/07/16/odnim-grafikom-kak-ne-soblyudalis-gendernye-kvoty-v-parlamente-za-poslednie-5-let/>.

Аважан Ормонова, (эксперт по гендерным вопросам, депутат местного кенеша села Жоош в Кара-Суйском районе Ошской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

Айнур Оморова (депутат Сарууского местного кенеша Джети-Огузского района Иссык-Кульской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

Всемирный Экономический Форум. “Отчет о гендерном разрыве.” http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/?doing_wp_cron=1546871908.8928940296173095703125

“График подготовки УПО в данном цикле.” <https://www.upr-info.org/en/review/Kyrgyzstan>.

Ж. Жеенбаева, “Нарушения политических прав женщин (ППЖ) в выборах процессах в КР.” http://wsc.kg/narusheniya-politicheskikh-prav-zhenshhin-ppzh-v-vyboryh-protsessah-v-kyrgyzskoj-respublike-otchet-issledovaniya-avtor_-zh-zheenbaeva/.

Жазгуль Масалиева. “Как женщины села утерли нос мужчинам.” 26 сентября, 2019 г. https://24.kg/vlast/130506_vyiboryi_vsaruu_kak_jenschinyi_sela_uterli_nos_mujchinam/

“Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении.» 15 июля, 2011 г. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102>

Институт Политики Развития. “Местный бюджет.” http://vap.kg/en/activities/intergovernmental_relations/local-budgets/

Конституционный Закон КР “О выбора Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша”, 2 июля, 2011 года. <http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>.

Кубанычбек Канаев (депутат кенеша села Котормо Кадамжайского района Баткенской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

“Поправки в выборное законодательство Кыргызстана. Что изменилось?” 15 августа, 2019 г. https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_election_law/30110639.html

“Постановление Правительства О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2012-2014 годы.” Июнь 27, 2012. #443. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343>.

ПРООН. Тематический обзор «Борьба с гендерным неравенством в политическом участии в Кыргызской Республике». 11 октября, 2016 г. https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens_empowerment/-case-study-on-combating-gender-inequality-in-political-particip.html.

ООН. “Цели устойчивого развития.” <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

Сабырбек Калбердиев (депутат кенеша села Кызыл-Тоо Узгенского района Ошской области). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, “График выборов, запланированных на 2020-2021 годы с учетом внесенных изменений в закон о выборах местных кенешей,” 16 октября, 2019 года. <https://shailoo.gov.kg/ru/news/2864/>.

“Цифры и факты: День местных сообществ КР.” 26 октября, 2019 г. <http://stat.kg/ru/news/cifry-i-fakty-den-mestnyh-soobshestv-kyrgyzskoj-respubliki/>.

ЦУР. “Платформа знаний ООН в области устойчивого развития.” <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

Элиза Аджиева (координатор ОО «Центр помощи женщинам»). Интервью с автором, ноябрь 2019 г.

Европа и Центральная Азия

- 106** **Ана-Мария Ангелеску**
Уроки прошлого сотрудничества ЕС
и Центральной Азии для реализации
Стратегии 2019 года
- 121** **Кьяра Пиеробон**
Предотвращение насильственного
экстремизма в Кыргызстане: роль
международного донорского сообщества
- 136** **Тамас Козьма**
Туркменский природный газ в дискурсе
европейской энергетической безопасности:
взгляды, перспективы, реалии
- 162** **Ричард Уилер**
Региональная интеграция как стратегия
энергетической безопасности: Опыт Европы
по обеспечению безопасности посредством
регулятивной интеграции для Центральной
Азии

Уроки прошлого сотрудничества ЕС и Центральной Азии для реализации Стратегии 2019 года

Ана-Мария Ангелеску

Введение

Развитие международных отношений в последние десятилетия отводит центральное место многостороннему сотрудничеству государств и других субъектов системы. Исходя из этого, Европейский Союз постепенно совершенствовал свои внешнеполитические инструменты, чтобы лучше прогнозировать свою роль и возможности в качестве единого субъекта на мировой арене. Однако эти усилия столкнулись с проблемами, связанными с европейской институциональной структурой, а также интересами государств-членов в сохранении курса национальной внешней политики.

В июне 2019 года Европейский союз обновил стратегию сотрудничества с Центральной Азией, представив документ, нацеленный на оценку «новых возможностей для более крепкого партнерства». Проект стратегии, предложенный Брюсселем, был разработан по итогам консультаций не только на уровне ЕС и его государств-членов, но также представителей правительств и гражданского общества Центральной Азии.

В данной статье представлен анализ реализации предыдущей стратегии, а также оценка целей, озвученных ЕС в стратегии 2019 года, с точки зрения приверженности укреплению его глобальной роли.

Что привело ЕС в Центральную Азию?

ЕС начал развивать двусторонние отношения с новыми независимыми государствами Центральной Азии после распада Советского Союза. Однако уровень взаимодействия оставался незначительным по сравнению с отношениями, выстраиваемыми со странами Центральной и Восточной Европы, которые готовились к вступлению в ЕС. Такая частичная отстраненность была обусловлена географической удаленностью региона от тогдашнего ЕС-15, что, в свою очередь, объясняло относительно слабое знание реалий региона и потенциальных сфер для развития взаимовыгодного сотрудничества.

Не смотря на то, что 1990-е годы казались периодом, когда мир достиг конца истории, последующие годы доказали обратное, особенно касаясь отношений между ЕС и Россией. Следовательно, можно предположить, что ограниченное политическое взаимодействие с Центральной Азией в первые годы независимости было проявлением осторожности с европейской стороны отчасти из-за ограниченных ресурсов для продвижения своей политической повестки в малоизвестном регионе, все еще находящемся под тяжелым бременем советской власти. Более того, в 1990-х годах во главе процессов государственного и национального строительства в государствах Центральной Азии стояли, в основном, те же политические элиты, которые руководили республиками в советское время. Эти события создали предпосылки для усиления роли новых государств, в качестве партнеров в рамках экономического и политического взаимодействия и сотрудничества, но также ограничили их возможности в переходный период, так как лидеры республик были воспитанниками и представителями централизованной системы, которая теперь только начала открываться для новых способов завоевания власти.

В коммюнике Европейской комиссии 1995 года, ЕС основное внимание уделяет экономическому потенциалу Центральной Азии, в качестве рынка сбыта для европейских товаров и поставщика энергоресурсов. Согласно этому, даже в рамках задач развития демократических институтов или урегулирования конфликтов, в документе упоминаются главным образом торговля и инвестиции как часть стратегии проведения экономических реформ.¹ В коммюнике

¹ European Commission, Communication From The Commission - Towards A European Union Strategy For Relations With The Independent States Of Central Asia, COM/95/206 FINAL (10 October 1995), 8-10.

также рассматривалась возможность создания общих рамок взаимодействия для Центральной Азии с учетом схожести проблем, с которыми столкнулись страны региона, но акцент на экономических вопросах выявил несоответствия между странами и ограниченные возможности ЕС на этом этапе.² Подписание соглашений о партнерстве и сотрудничестве с большинством стран Центральной Азии обеспечило основу для двустороннего сотрудничества, сосредоточенного в значительной степени на содействии в целях развития и технической помощи, что укрепило роль Европейского союза как донора с конкретной нормативной повесткой, и в меньшей степени, роль политически вовлеченного субъекта. Фактически, повестка демократизации и продвижения прав человека была основана на идее процедурного распространения, подчеркивая привлекательность демократических принципов странах-партнерах, что, в свою очередь, должно было запустить процессы демократических реформ.³

Стратегия на 2002–2006 годы и индикативная программа на 2002–2004 годы для Центральной Азии подчеркивают необходимость сосредоточить помощь ЕС на отраслях, представляющих интерес для стран-партнеров, тем самым способствуя укреплению стабильности и безопасности в регионе, а также устойчивому экономическому развитию и сокращению бедности. Одним из основных инструментов достижения поставленной цели, стала региональная программа, направленная на укрепление сотрудничества между странами Центральной Азии в областях, представляющих интерес для ЕС, таких как транспорт, энергетика, управление природными ресурсами и окружающей средой, верховенство закона и внутренняя политика. Кроме того, ЕС предложил региональную программу, осуществляемую в соответствии с национальными потребностями с точки зрения управления торговлей и границами, а также создания пилотной схемы для снижения уровня бедности в конкретных областях.⁴ Несмотря на ряд недостатков документа, с точки зрения воздействия и понимания проблем регионального сотрудничества, по сравнению с применяемым ранее двусторонним подходом, он представляет собой первую последовательную

² J. Plottka, *One Size Fits None: Is There A Regional Approach To Central Asia?* (Centre international de formation européenne, 2015), 128.

³ G. Voloshin, *The European Union's Normative Power in Central Asia: Promoting Values and Defending Interests*, (Palgrave Macmillan, 2014), 21.

⁴ European Commission, *Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*, (30 October 2002), 5.

политическую попытку Европейского союза по созданию общих региональных рамок для сотрудничества с Центральной Азией с конкретными задачами развития.

Бюджетные ассигнования на развитие отношений с Центральной Азией в период с 1991 по 2006 годы показывают, что Европейский Союз был сосредоточен не столько на углублении политических связей с каждой отдельной страной, сколько на создании общей региональной модели, без обширной политической повестки. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанные с четырьмя из пяти государств Центральной Азии после обретения ими независимости,⁵ лишь незначительно отличаются друг от друга, что, в свою очередь, подтверждает второстепенное значение региона в европейской повестке в условиях расширения. А также ограниченные возможности Брюсселя для осуществления своих стратегий одновременно по нескольким направлениям.

Ключевые цели стратегии ЕС, принятые в 2007 году

Флагманом европейского присутствия в Центральной Азии всегда была Германия, которая установила отношения с регионом сразу после обретения центральноазиатскими республиками независимости и способствовала их активному участию не только на политическом уровне, но и на уровне общества, оказывая техническую помощь и реализуя проекты по наращиванию потенциала. Инициатива по принятию отдельной стратегии для Центральной Азии была частью Новой восточной политики, продвигаемой Берлином в контексте постепенного расширения ЕС в 2004 и 2007 годах, а также в рамках председательства в Совете ЕС в начале 2007 года.

Процесс разработки стратегии 2007 года отвечал стремлению Германии упрочить присутствие ЕС в Центральной Азии. Особенно учитывая, что цели центральноазиатских государств совпадали с европейскими, в вопросах эффективного управления, продвижения демократии, верховенства закона, прав чело-

⁵ В 1996 году Европейский союз подписал Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном и Туркменистаном, однако соглашение с Туркменистаном не было ратифицировано. СПС с Таджикистаном было подписано в 2004 году, из-за задержки в связи с гражданской войной 1992–1997 годов.

века и энергетической безопасности. В ходе подготовки проекта стратегии тройка ЕС посетила Астану и провела консультации с министрами иностранных дел стран Центральной Азии, что стало не только первым двусторонним форумом, но и первой совместной встречей пяти представителей.⁶

Стратегия нового партнерства с Центральной Азией была принята только к концу председательства Германии после доработки из-за недостаточного интереса со стороны государств Центральной Азии, поскольку в документе не учитывались конкретные потребности стран-партнеров. Анализ стратегии показывает, что ЕС продвигал принципы политической обусловленности, хорошо зарекомендовавшие себя в процессе расширения, при том, что интересы ЕС в энергетической сфере и секторе безопасности были столь же сильными, как и стремление постсоветских государств⁷ привлечь внешние инвестиции. При этом в данном случае, у ЕС не было привычных рычагов давления применимых к странам, стремившимся вступить в состав союза.

Стратегию пересматривали два раза. Первый раз в 2012 году в связи с объявлением о выводе американских войск из Афганистана. Это привело к более активному участию ЕС в повестке в области безопасности за счет развития диалога высокого уровня ЕС-ЦА по вопросам политики и безопасности и укреплению сотрудничества между Центральной Азией и Афганистаном, уделяя при этом особое внимание борьбе с терроризмом и энергетическому проекту (Транскаспийская трубопроводная система). Отмечая ограниченное экономическое присутствие ЕС в регионе, в обзоре указывалось также на необходимость усиления координации между европейскими и национальными ресурсами как для обеспечения более целенаправленной помощи, так и улучшения политической координации.⁸

Второму такому пересмотру стратегия подверглась в 2015 году. Отмечались довольно скромные достижения в сфере региональной интеграции и необходимость большей гибкости в соответствии с

⁶ S. Kurpas and H. Riecke, The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report (Swedish Institute for European Policy Studies, 2007), 49.

⁷ Kurpas and Riecke, The 2007 German EU Presidency, 48-49.

⁸ Council of the European Union, Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia – Implementation Review and outline for Future Orientations, Brussels, (20 June 2012) 11455/12.

индивидуальными интересами стран-партнеров, что характерно для всех внешнеполитических стратегических документов ЕС в тот период. Увеличение бюджетных ассигнований на 56% также следует рассматривать в связи с попытками улучшить координацию между инициативами европейских партнеров на различных уровнях и отсутствием интереса к демократическим реформам в регионе.⁹

В ходе реализации Стратегии 2007 года Европейская комиссия приняла три Индикативные программы, в рамках которых помощь Центральной Азии, реализовывалась за счет Инструмента сотрудничества в целях развития (DCI), пришедшего на смену TACIS.¹⁰ Особое внимание в рамках всех этих программ уделялось двусторонним проектам (две трети), если рассматривать с точки зрения финансовых вложений по сравнению с региональными проектами (одна треть). Кроме того Казахстан больше не мог претендовать на двустороннюю помощь в виду собственных значительных ресурсов.

Анализ Стратегии 2007 года и ее последующие пересмотры демонстрируют заметную эволюцию по сравнению с ранними документами, которые были сосредоточены главным образом на вопросах реализации региональных задач в рамках двустороннего сотрудничества и проектов. Основной характеристикой Стратегии 2007 года, сохранившейся также в ходе ревизий, была ее обширность: Европейский Союз объединяет многочисленные задачи в рамках главной цели – более последовательного и структурированного вовлечения Центральной Азии. Принимая во внимание опыт двустороннего сотрудничества за годы независимости, а также успешный процесс расширения, ЕС сосредоточился на стратегиях с большим нормативным влиянием, что требовало не только надлежащего финансирования в целях развития, но и изменения в подходах формирования политики в государствах Центральной Азии.

⁹ General Secretariat of the Council of the European Union, Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia, Brussels (22 June 2015) COEST195/ 10191/15.

¹⁰ TACIS (Техническая помощь Содружеству Независимых Государств) – программа внешней помощи и технического содействия, разработанная и осуществляемая Европейской комиссией для оказания помощи странам СНГ (а также Монголии) в их переходе к рыночной экономике. В 2007 году TACIS заменили другими инструментами, помощь странам Центральной Азии стали оказывать в рамках Инструмента сотрудничества в целях развития (DCI).

Проблемы проекта - причины незначительного успеха Стратегии 2007 года

В Стратегии 2007 года особый упор делается на сотрудничество по различным политическим вопросам с Центральной Азией в качестве единого региона и значительно меньше внимания уделяется адаптации общих целей, в соответствии с потребностями каждой отдельной страны. Однако сама Стратегия свидетельствует о том, что ЕС видит в Центральной Азии схожий с собой регион с возможностью дальнейшей интеграции по европейской модели. Несмотря на наличие некоторых общих, схожих политических целей в регионе, каждая страна сталкивалась со своими национальными проблемами и применяла свои методы их решения. В результате заинтересованность ЕС в устранении торговых барьеров и развитии диалога по правам человека скорее отражала его собственную повестку, чем реальные приоритеты правительств. Амбициозные цели ЕС, озвученные в Стратегии указывают на небольшой опыт продвижения политических программ в этом регионе и оптимистический настрой, основанный на ряде успешных проектов развития, реализованных до этого. Все это опирается на европейский опыт расширения и определенный настрой политиков в Брюсселе, связывающих сотрудничество с наличием определенных преимуществ и выполнением условий.

Энергетические интересы ЕС в Центральной Азии служат примером как основной мотивации присутствия союза в регионе, так и оптимистичности стратегии. Стараясь объединить энергетические рынки стран Центральной Азии, ЕС, казалось, не в полной мере учитывал геополитические препятствия, а также довольно спорное сотрудничество стран-партнеров по любому вопросу, помимо энергетики. Более того, намерение построить энергетическое сотрудничество по принципу ЕС демонстрирует переоценку собственных успехов по данному направлению, особенно с учетом зависимости европейского энергетического рынка от внешних поставщиков.

Другим аспектом, который ставит под сомнение способность ЕС определять реальные изменения в Центральной Азии, являются прав человека.

По мнению ряда аналитиков,¹¹ влияние европейской нормативной повестки на ситуацию в регионе остается малозаметным. Это было обусловлено с одной стороны согласием ЕС проводить диалоги по правам человека за закрытыми дверями по просьбе правительств ЦА, а с другой очень высокими требованиями для предоставления финансирования в этой области, что не способствовало наращиванию потенциала местных НПО. Все это происходило в условиях ограниченного влияния Брюсселя на политическую повестку стран региона. Более того, из-за ограничений, действующих в странах Центральной Азии, в отношении деятельности неправительственных организаций исследователи ставят под сомнение поддержку ЕС даже для местных НПО, которые зачастую связаны с местными политическими элитами.¹²

Стратегия 2007 года способствовала расширению и упрочению присутствия ЕС в регионе, привела к открытию двух новых представительств в Кыргызстане (2009) и Узбекистане (2011), а также изменению статуса представительств в Таджикистане (2009) и Туркменистане (2018)¹³ и интенсификации политического диалога между представителями государств Центральной Азии и официальными лицами ЕС. Кроме того, Стратегия увеличила бюджетные ассигнования региону до 2,1 млрд. Евро, что позволило диверсифицировать виды деятельности и получить доступ к различным финансовым инструментам ЕС, таким как Erasmus или EIDHR. Однако эти преобразования все же стоит оценивать критически, поскольку размер ассигнований уступает средствам, которые выделяются ЕС для стран Восточного партнерства.¹⁴ Кроме того, Стратегия открыла возможности сотрудничества с Центральной Азией и другим государствам-членам, путем участия в инициативах в рамках

¹¹ Voloshin, *The European Union's Normative Power in Central Asia*, 50; J. Boonstra, *Reviewing the EU's approach to Central Asia*, EUCAM Policy Brief, no. 34 (2015), 2; S. Peyrouse, *A Donor without Influence: The European Union in Central Asia*, PONARS Eurasia Policy Memo, no. 478 (2017), 3; O.A. Spaiser, *The European Union's Influence in Central Asia: Geopolitical Challenges and Responses*, (Lanham, Maryland: Lexington Books), 76.

¹² Spaiser, *The European Union's Influence in Central Asia*, 75.

¹³ Преобразование контактного бюро ЕС в Ашхабаде в полноценное представительство началось в декабре 2018 года, когда глава представительства ЕС в Турции передал копии писем аккредитации министру иностранных дел Туркменистана. В сентябре 2019 года Диего Руис Алонсо был назначен главой Представительства ЕС в Ашхабаде. Также было открыто представительство в Таджикистане в 2008 году, когда посол ЕС в Казахстане был аккредитован и в Таджикистане, но в 2009 году был назначен специальный посол по связям между Брюсселем и Душанбе.

¹⁴ Spaiser, *The European Union's Influence in Central Asia*, 73.

этой структуры, которые в случае двустороннего сотрудничества потребовали бы слишком больших государственных вложений. Например, государства Центральной и Восточной Европы более активно вовлеклись в Европейскую образовательную инициативу (Польша, Латвия, Румыния), а также в Водную инициативу (Венгрия, Румыния), направляя национальных экспертов и даже координируя некоторые мероприятия, осуществляемые в рамках этих инициатив.

Несмотря на то, что обе ревизии были направлены на корректировку формулировок Стратегии 2007 года, вся институциональная и оперативная структура внешней политики Европейского союза в регионе помешала реализации целей Брюсселя проявить себя в качестве заслуживающего доверия политического субъекта. Для правительств Центральной Азии европейская стратегия была нормативно привлекательной как инструмент легитимации их приверженности демократии и, таким образом, сохранения за ними права на дальнейшее финансирование. Тем не менее, ЕС не удалось справиться с вызовами, возникающими в связи с большим количеством различных внешних игроков, представленных и действующих в регионе. Несмотря на усилия зарекомендовать себя в качестве партнера, нацеленного внедрение нормативных изменений за счет своей мягкой силы, практические вызовы, с которыми сталкиваются страны региона, и слабое знание местных реалий в сочетании с громоздкой внешнеполитической структурой, позволили ЕС стать для центральноазиатских стран чем-то большим, чем обычный донор, но меньшим, чем значимый политический партнер.

Какие новые возможности определены в новой Стратегии ЕС для Центральной Азии?

В июне 2019 года Европейская комиссия представила новую Стратегию для Центральной Азии, разработанную в ходе процесса консультаций с заинтересованными сторонами как внутри Европейского Союза, так и Центральной Азии. Таким образом, ЕС стремился не столько навязывать свою повестку сотрудничества партнерскому региону, но и создать столь необходимую легитим-

ность и приверженность местных властей достижению целей, представленных в документе.

Новая Стратегия основывается на совершенно новых и переосмысленных стратегических подходах к внешней политике Европейского Союза, начавшихся с изменения подхода к глобальной роли ЕС (Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности¹⁵, июнь 2016 г.) и затем с принятием новых региональных стратегий развития отношений с Латинской Америкой и Карибским бассейном, Африкой и Азией (май-июнь 2019 г.). В то же время ЕС адаптировал свою Политику развития к новой повестке на период до 2030 года, приняв Новый европейский консенсус в области развития (2017), в котором содержится призыв к большей координации между различными программами ЕС.

С принятием новой Глобальной стратегии ЕС официально ввел концепцию устойчивости, пришедшей на смену более политизированных концепций демократизации и модернизации и ставшей ключевой для адаптационного потенциала стран-партнеров, сталкивающихся с внутренними и внешними кризисами. Между тем в Стратегии для Азии подчеркивается взаимосвязь двух континентов не только с точки зрения больших инфраструктурных проектов, но также региональных и субрегиональных проектов сотрудничества и контактов отдельных субъектов в противовес китайской инициативе «Один пояс – один путь». Исходя из этих рамок, новая Стратегия для Центральной Азии подчеркивает связь между коннективностью и устойчивостью, где первая это средство достижения второй.

Среди ключевых приоритетов новой Стратегии - укрепление стабильности в регионе, процветание и активизация политического диалога, в том числе предоставив гражданскому обществу больше возможностей для участия - при сохранении в качестве основного приоритета регионального сотрудничества. Несмотря на сохранение общей направленности на многочисленные сферы интересов, новая Стратегия ЕС демонстрирует определенное улучшение процесса формирования политики в Брюсселе. В 2007 году ЕС предложил 7 приоритетных направлений, охватывающих

¹⁵ Известная как Глобальная стратегия ЕС (EUGS).

более 40 целей сотрудничества, Стратегия 2019 года предлагает 3 основных направления, ставя перед собой 10 конкретных задач и чуть более 40 результатов. При сравнении двух документов только с этой количественной точки зрения, наблюдается переход к более целенаправленному подходу, ориентированному на достижение конкретных целей, который лучше отвечает ситуации в регионе.

С точки зрения мероприятий, предложенных ЕС для укрепления партнерства, более тщательный анализ выявил, что их нельзя назвать новыми, так как они присутствовали уже в Стратегии 2007 года. Тем не менее, произошло смещение с покровительственного подхода к подходу равных партнеров – результат консультаций, проведенных с властями Центральной Азии, которые не хотят, чтобы их воспринимали как пассивных получателей европейской помощи. Несмотря на малозаметный успех становления ЕС в качестве политического игрока в регионе в ходе реализации предыдущей Стратегии, документ 2019 года оптимистично делает ставку на скромные признаки регионального сотрудничества, продвигаемого узбекским президентом Шавкатом Мирзиёевым и усматривая в этом возможности, открывающиеся перед ЕС в такой ситуации. Это особенно актуально в отношении усилий предпринимаемых правительствами ЦА по укреплению регионального сотрудничества, продвигаемых в рамках двух президентских саммитов, которые также отвечают европейскому приоритету поддержки региональной интеграции в рамках различных программ и проектов. Новые Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, уже действующее в Казахстане, подписанное с Кыргызстаном и находящееся на стадии переговоров в Узбекистане, также демонстрируют приверженность Европейского союза расширению сотрудничества с регионом за счет лучшего понимания и учета индивидуальных национальных потребностей, при сохранении общей направленности Стратегии.

Несмотря на активизацию геополитических движений в Центральной Азии, от расширения Евразийского экономического союза под началом России до развития различных инфраструктурных проектов в рамках Китайской инициативы «Один пояс – один путь», ЕС по-прежнему сосредоточен на продвижении нормативной повестки. В то время как это может быть замедляющим фактором в продвижении более активной повестки, нормативная

сила ЕС представляет собой уникальное преимущество на рынке с множеством участников. Стратегия 2019 года в качестве первоочередных задач выделяет вопросы безопасности, связанные с управлением границами, миграцией и предотвращением насильственного экстремизма и терроризма. Продвигая такую повестку, ЕС сохраняет статус реформатора гражданских институтов и признает свои ограниченные возможности для мобилизации государств-членов для поддержки повестки, в большей степени ориентированной на вопросы безопасности.

Основной особенностью нового стратегического документа, предложенного Европейской Комиссией, является более тесное сотрудничество по вопросам политики на всех уровнях и по всем темам. Поскольку значительная часть помощи, оказанной правительствам стран Центральной Азии в рамках Стратегии 2007 года, была сделана за счет бюджетных вливаний и в целом отвечала интересам региональных правительств, новая Стратегия делает больший акцент на сотрудничестве между администрациями на уровне сотрудников, уделяя особое внимание передаче передового опыта и опыта на более широком политическом уровне, что способствует внедрению норм.

Выводы

Новизна Европейского Союза в качестве проекта региональной интеграции, выходящего за рамки обычной межправительственной организации, но не стремящегося к конфедеративному государству, повышает ожидания согласованности политики. Хотя основа внешней политики, разработанная европейскими институтами, соответствует определенному мандату, согласованному государствами-членами, можно заметить, что Брюссель стремится выработать свой подход в качестве отдельного единого участника. Процесс осложняется из-за комплексной институциональной структуры его внешней политики и стратегии оказания помощи в целях развития. Именно в этом контексте Европейский союз представил серию новых региональных стратегий для упрочения своего присутствия во всем мире в различных сферах интересов.

Стратегия отношений с Центральной Азией на 2019 год иллюстрирует попытку Европейской комиссии через Европейскую службу внешних связей лучше понять потребности региональных партнеров и предложить более согласованные стратегические варианты взаимодействия. Отходя от покровительственного подхода, применяемого развитыми странами, ЕС предлагает более прагматичную концепцию, чем документ 2007 года. Тем не менее, как показывает реализация предыдущей Стратегии, политической риторики недостаточно для усиления политического присутствия ЕС в Центральной Азии, поэтому при разработке инструментов реализации необходимо учитывать реальные потребности региона.

Рекомендации

- Необходимость согласованности. Принятие Стратегии является лишь первым шагом в усилении присутствия ЕС в Центральной Азии. Соответственно, ЕС должен работать над обеспечением согласованной реализации Стратегии, избегая дублирования и преследования политических подходов, противоречащих заявленным нормативным целям. Для этого ЕС должен стремиться к большей согласованности между своими повестками внешней политики и помощи в целях развития.
- Необходимость взаимодействия и единства. ЕС должен поощрять участие большего количества государств-членов в своих проектах. Тем не менее, приветствуя более активное участие государств-членов, ЕС должен сосредоточиться на проведении единой европейской политики и мероприятий в Центральной Азии. При этом ЕС и государства-члены должны решать политические задачи через специально выделенные для этого каналы и инструменты, в которых участвуют все европейские заинтересованные стороны, тем самым усиливая значимость проводимой политики.
- Необходимость гибкости и подотчетности. Реализация проектов в рамках Стратегии 2007 года выявила жесткую структуру финансирования ЕС и подняла вопросы отчетности участвующих сторон. При разработке механизмов реализации Стратегии 2019 года ЕС должен реагировать на необходимость

гибкого и ответственного финансирования и отчетности, в том числе за счет создания офиса для Агентств по развитию ЕС, по примеру других государств, предоставляющих помощь в целях развития.

- Необходимость укрепления потенциала на местах. В связи с предыдущим пунктом, ЕС необходимо поддерживать наращивание потенциала местных субъектов, как среди гражданского общества, так и сектора государственного управления. В соответствии со Стратегией 2007 года большинство проектов реализовывались зарубежными организациями гражданского общества и консалтинговыми компаниями. Тем не менее, необходимо укреплять потенциал местных агентств государственного и частного секторов, а также устойчивое развитие гражданского общества, разрешив отчетность на местных языках и более широкое участие местных партнеров.

Список литературы

Boonstra, J. Reviewing the EU's approach to Central Asia, EUCAM Policy Brief, no. 34 (2015).

Council of the European Union. Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia – Implementation Review and outline for Future Orientations, Brussels (20 June 2012), 11455/12.

European Commission. Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia (30 October 2002).

European Commission. Communication From The Commission - Towards A European Union Strategy For Relations With The Independent States Of Central Asia, COM/95/206 FINAL (10 October 1995).

General Secretariat of the Council of the European Union. Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia, Brussels (22 June 2015), COEST195/ 10191/15.

Kurpas, S. and Riecke, H. The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report, Swedish Institute for European Policy Studies (2007).

Plotka, J. One Size Fits None: Is There A Regional Approach To Central Asia?, Centre international de formation européenne, no. 375 (2015), 123-139.

Peyrouse, S. A Donor without Influence: The European Union in Central Asia, PONARS Eurasia Policy Memo, no. 478 (2017).

Spaiser, O.A. The European Union's Influence in Central Asia: Geopolitical Challenges and Responses. Lanham: Maryland: Lexington Books.

Voloshin, G. The European Union's Normative Power in Central Asia: Promoting Values and Defending Interests. Palgrave Macmillan, 2014.

Предотвращение насильственного экстремизма в Кыргызстане: роль международного донорского сообщества

Кьяра Пиеробон

Введение

Целью данной статьи является обзор и анализ различных инициатив по предотвращению насильственного экстремизма (ПНЭ), реализованных международным донорским сообществом в Кыргызстане с 2016 года, и предложение рекомендаций, направленных на более эффективное вовлечение донорского сообщества в этой области. Согласно сбору данных, проведенному весной 2019 года, за последние 4 года в стране было реализовано более 30 проектов, связанных с ПНЭ, при поддержке международных организаций и агентств на общую сумму, превышающую 42 миллиона долларов США.

Обилие международного финансирования, доступного в этой области, вызвало серьезную критику. Международное донорское сообщество обвиняют как в преувеличении угрозы насильственного экстремизма (НЭ) в стране, так и в отвлечении организаций от решения системных проблем, таких как структурно обусловленная несправедливость и изоляция.¹ В настоящем документе представлено эмпирическое исследование участия международного сообщества в усилиях направленных на ПНЭ, рассматривая конкретные инициативы, реализованные на местах. Исследование основано на мнениях, озвученных международными агентствами, представителями международных и национальных неправительственных организаций (НПО) в ходе полуструктурированных интервью, проведенных в Бишкеке весной и летом 2019 года, и дополнено анализом официальных документов и оценок проектов.

¹ K. Tricot O'Farrell and J. Street, "A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan," Saferworld, March 2019, <https://www.saferworld.org.uk/long-reads/a-threat-inflated-the-countering-and-preventing-violent-extremism-agenda-in-kyrgyzstan>.

Новый подход к ПНЭ, характеризующий международную повестку дня, должен рассматриваться в рамках «Плана действий по предупреждению насильственного экстремизма», представленного Организацией Объединенных Наций в конце 2015 года. План ознаменовал важные изменения в Глобальной контртеррористической стратегии ООН, основываясь на растущем международном консенсусе о том, что контртеррористических мер, в основе которых лежит безопасность, недостаточно для предотвращения распространения насильственного экстремизма (НЭ).² В связи с этим в документе содержится призыв к внедрению всеобъемлющего подхода, сочетающего ключевые меры по борьбе с терроризмом реализуемые на постоянной основе с систематическими превентивными мерами, направленными непосредственно на движущие факторы насильственного экстремизма. Документ предлагает государствам-членам разработать национальные планы действий, определяющие национальные приоритеты в решении местных проблем и факторов НЭ, а также учитывать эти факторы путем согласования своих национальных стратегий развития с целями в области устойчивого развития (ЦУР).

В 2017 году правительство Кыргызстана утвердило Национальную программу противодействия экстремизму и терроризму на 2017-2022 годы и приступило к реализации соответствующего Плана действий.³ План действий определяет три основных приоритетных направления: 1) предотвращение экстремизма и терроризма, 2) выявление и пресечение проявлений экстремизма и терроризма и 3) совершенствование законодательных механизмов и взаимодействия в сфере противодействия экстремизму и терроризму. Примечательно, что План предусматривает возможности сотрудничества с заинтересованными партнерами из числа международных доноров (и неправительственных организаций) в рамках приоритетного направления 1 по двум конкретным задачам. Этими задачами являются: 1) поддержка исследовательской деятельности, углубляющей понимание проблематики экстремизма и терроризма и содействующей выработке эффективных мер противодействия, и 2) совершенствование информационно-разъяснительной работы в сфере противодействия экстремизму и терроризму. Кроме того, в 2017 году

² «План действий по предупреждению насильственного экстремизма», Генеральная Ассамблея ООН, 24 декабря 2015 года, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/70/674>.

³ Распоряжение Правительства КР от 20 сентября 2017 года N 414-р.

ООН в сотрудничестве с правительством Кыргызстана разработала План приоритетов миростроительства (ППМ) на 2017-2020 годы. План особенно направлен на предотвращение радикализации, способной привести к насильственному экстремизму, и, в частности, на «уменьшение числа граждан Кыргызстана, выезжающих в Сирию или другие страны в качестве иностранных боевиков-террористов, а также случаев экстремизма и терроризма».⁴

Помимо разработки национальных планов действий и региональных стратегий, План действий ООН по ПНЭ также предписывает правительственным, региональным и международным институтам мобилизовать ресурсы путем определения других источников финансирования в разных секторах и использования уже имеющихся средств, для расширения охвата программ, чувствительных к предотвращению насильственного экстремизма. Действительно, как отмечается в документе, «в сфере обеспечения мира и безопасности растет понимание того, что многие превентивные меры, традиционно рассматриваемые в качестве усилий в области развития, могут помочь устранить эти движущие силы».⁵ В данной статье на микроуровне проанализированы инициативы и проекты по ПНЭ, осуществляемые международными донорами в Кыргызстане в рамках их усилий по развитию. Особое внимание уделяется двум основным направлениям деятельности: «Расширение прав и возможностей молодежи» и «Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин». В заключительной части документа на основе собранных данных, автор предлагает конкретные рекомендации, направленные на более эффективное вовлечение донорского сообщества в ПНЭ.

ПНЭ – размытая концепция

Исходя из данных полученных по время интервью, стратегия ПНЭ в Кыргызстане преимущественно под таким названием начала при-

⁴ «План приоритетов миростроительства Кыргызстана на 2017-2020» Офис по поддержке миростроительства Организации Объединенных Наций /Фонд Миростроительства (ОПМС/ФМС), 2017.

⁵ «План действий по предупреждению насильственного экстремизма», Генеральная Ассамблея ООН, 24 декабря 2015 года, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/70/674>, 13.

меняться с середины 2015 года, когда стало ясно, что как минимум 1500 граждан Центральной Азии вступили в ИГИЛ.⁶ Хотя оценки значительно разнятся, по последним данным, число боевиков воювавших в Ираке и Сирии из этого региона, колеблется от 1946 до 4195,⁷ из них примерно 800 являются выходцами из Кыргызстана.⁸ В ходе полевых работ данные по количеству боевиков были пересмотрены и показывают, что около 5000 жителей Центральной Азии и более 850 граждан Кыргызстана стали иностранными боевиками. Причины радикализации не будут дополнительно рассматриваться в этой статье, поскольку выходят за ее рамки и ранее уже обсуждались на этой и других площадках.⁹

Вопросы о толковании и понимании стратегии ПНЭ в Кыргызстане, выявили среди опрошенных организаций общее отсутствие ясности в отношении как концепции, так и их взаимодействия в рамках этой стратегии на местах, что подчеркивается в следующей цитате:

*«Мое понимание ПНЭ довольно расплывчато: что такое ПНЭ? Что такое насильственная радикализация? Все еще идут дискуссии, нет единой концепции, и, работая в сфере ПНЭ последние три года, у меня было много таких вопросов и дискуссий, и я скажу, что говоря о мерах ПНЭ, мерах по предотвращению радикализации, мы говорим о действиях, которые по нашему мнению, повышают устойчивость общин к радикализации или насилию».*¹⁰

Другие организации в интервью указали, на то, что стратегия под общим флагом ПНЭ на международном уровне, на местном уровне выражается в усилиях по миростроительству. Точнее говоря,

⁶ См. В. Ibraev, "Addressing the Daesh Threat in the context of Central Asia," Central Asia Policy Briefs no. 31 (2016).

⁷ E. Lemon, V. Mironova, and W. Tobey, "Jihadists from Ex- Soviet Central Asia: Where Are They? Why Did They Radicalize? What Next?" Russia Matters/U.S.-Russia Initiative to Prevent Nuclear Terrorism | Belfer Center for Science and International Affairs, Research Paper December 2018, 7.

⁸ E. Zhirukhina, "Foreign Fighters from Central Asia: Between Renunciation and Repatriation," ISPI (2019), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/foreign-fighters-central-asia-between-renunciation-and-repatriation-24072>.

⁹ См., например: С. Batyrbekov (2016) and M. Idrees (2016), as well as F. Evers, et al. (2018), International Crisis Group (2010, 2011, 2015), A. Matveeva (2018), N. Tucker (2015).

¹⁰ Интервью, 5 июля 2019 года.

*«то есть, на самом деле мы не нацелены на борьбу с радикализацией, на борьбу с терроризмом, а скорее на развитие ... своего рода поддержка определенных условий и предотвращение возможной радикализации, чтобы показать, что мы работаем ... применяя различные инструменты миростроительства».*¹¹

Подобная концептуальная путаница также поддерживается постоянными процессами реструктуризации и переименования, происходящими на местах из-за «переключения внимания доноров (...), имеющих определенные приоритеты (...), вытекающие из давления, которое на них оказывают налогоплательщики». В результате, участие международных организаций в ПНЭ

*«на 95% схоже с тем, что мы делали раньше, и мы занимаемся деятельностью на трех уровнях. Мы проводим специфические мероприятия ПНЭ, мероприятия, связанные с ПНЭ, и мероприятия, имеющие отношение к ПНЭ. Это три сходных цикла. Специфические мероприятия по ПНЭ - это 5% мероприятий, конкретно связанных с ПНЭ, которыми мы не занимались раньше, но остальные 95%, связанных или имеющих отношение к этой сфере, это то, что мы уже делали. Специфические для ПНЭ мероприятия - это очень маленькая область деятельности».*¹²

Неудивительно, что сфера вовлечения этих организаций в деятельность ПНЭ соответствуют основным направлениям, определенным в «Плане действий ООН по предотвращению насильственного экстремизма», включающим в себя: 1) диалог и предотвращение конфликтов, 2) укрепление благого управления, права человека и верховенство закона, 3) вовлечение общин, 4) расширение прав и возможностей молодежи, 5) гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин, 6) образование, развитие навыков и содействие занятости, и 7) стратегические средства коммуникации, интернет и социальные сети. Данные направления используются здесь в качестве аналитических категорий для исследования основных результатов и мероприятий проектов по ПНЭ, проводимых в Кыргызстане при поддержке международных доноров. Для

¹¹ Интервью, 25 марта 2019 года.

¹² Интервью, 6 июня 2019.

краткости анализ строится на нескольких показательных примерах, сфокусированных на двух сферах деятельности - «Расширение прав и возможностей молодежи» и «Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин», которые также вносят вклад в «Образование, развитие навыков и содействие занятости».

Расширение прав и возможностей молодежи

Основываясь на данных полученных в ходе интервью, большая часть местной молодежи в Кыргызстане (около 90%) не подвергается риску радикализации, тогда как около 6% находится в процессе радикализации, а 4% уже радикализированы.¹³ Проекты по ПНЭ, ориентированные на данную целевую группу, преследовали три цели: 1) Повышение осведомленности молодежи по вопросам, связанным с религией, 2) Интеграция молодежи в их сообщества и процессы принятия решений на местном уровне и 3) Укрепление предпринимательских навыков молодежи.

Точнее, первая группа проектов была направлена на то, чтобы помочь молодежи

*«определить свой собственный подход к вопросам, связанным с религией, основанный на прочных знаниях... получать качественные знания, делать свой выбор без давления с чьей-либо стороны, иметь собственное мнение».*¹⁴

В связи с этим были предложены мероприятия по наращиванию потенциала в различных областях Кыргызстана с учетом географического распределения (включая север и юг страны) и этнического состава (включая моноэтнические и многоэтнические районы). Мероприятия были направлены на развитие навыков критического мышления, а также знаний о религии, правах человека и гражданских ценностях, правовой и институциональной основе государства и общества, с тем, чтобы молодые люди могли «задавать вопросы и бросать вызов идеологиям, которые могут вовлечь их в насилие и экстремизм».¹⁵ Например, были организо-

¹³ Интервью, 6 июня 2019 года.

¹⁴ Интервью, 4 июня 2019 года.

¹⁵ Интервью, 4 июня 2019 года.

ваны игры-симуляторы, в ходе которых около 800 молодых людей в 7 проектных локациях на Иссык-Куле, в Нарыне и Джалал-Абаде обсудили свое понимание религии, роль светского государства по отношению к религии и вероисповеданию, включая свободу убеждений, и свободу исповедовать свою религию. К отбору участников из числа так называемых маргинализованных и не активных людей, представителей этнических меньшинств и других социально уязвимых групп (то есть инвалидов) были привлечены местные администрации, службы социального обеспечения и молодежные организации. Важно отметить, что мероприятия сосредоточились на различных религиозных формах и практиках, существующих в Кыргызстане, и собрали лидеров различных религиозных общин.¹⁶

Еще одна важная задача, стоявшая перед инициативами по ПНЭ, заключалась в том, чтобы повысить отождествление молодежи и чувство принадлежности к своим общинам путем вовлечения их в развитие общин и укрепления межгруппового доверия. Так например, один из проектов был специально направлен на

*«построение диалога между различными группами в обществе, чтобы молодые люди могли говорить о своих различиях и реализовывать инициативы для общего блага, совместные инициативы, и таким образом они пересекают границы и создают дружеские связи и хорошие отношения».*¹⁷

Примечательно, что проекты способствовали внедрению новых механизмов взаимодействия молодежи и местных органов власти при посредничестве организаций гражданского общества (ОГО). Это хорошо видно на примере пилотного проекта в области местного самоуправления, дружественного детям и молодежи (МСДДМ), в ходе которого ОГО провели оценку потребностей более молодых слоев населения и включили их приоритеты в новый молодежный план действий, который будет реализован местными муниципалитетами. Как сообщает одна из организаций в этом отношении

¹⁶ Интервью, 11 июня 2019 года.

¹⁷ Интервью, 18 марта 2019.

*«в некоторых муниципалитетах молодежь через гражданское общество просила местную администрацию наладить уличное освещение, проводить спортивные мероприятия и организовать библиотеки. Они этого добились. И, учитывая эти достижения, растет понимание того, что молодежь может выражать свое недовольство и идеи конструктивным образом, и получить определенную поддержку вместо того, чтобы идти по пути насильственного экстремизма».*¹⁸

Еще одним важным направлением деятельности стало улучшение предпринимательских навыков среди молодежи. Обоснование такой деятельности заключается в том, что

*«существует связь между возможностями трудоустройства и обращением к радикальным группировкам. Поэтому если у молодых людей есть соответствующая, достойная работа и оплата труда, они обычно не вступают в радикальные группы».*¹⁹

Данное наблюдение обобщает результаты базового исследования, проведенного в Кыргызстане, включающего опросы, неформальные наблюдения и фокус-группы с более 500 членами местного самоуправления (ОМС) и представителями молодежи. Исследование проводилось в рамках проекта, направленного на определение ключевых приоритетов и ожиданий, характеризующих молодых людей, и улучшение доступа к возможностям трудоустройства и ведения бизнеса. В рамках проекта, после успешного завершения обучения навыкам предпринимательства и ведения бизнеса, представители молодежи и молодые предприниматели могли подать заявку на получение гранта до 5000 долларов США на возвратной основе для запуска новых предприятий и бизнес-проектов.

¹⁸ Интервью, 18 марта 2019 года.

¹⁹ Интервью, 6 июня 2019 года.

Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

Безусловно, наряду с молодежью женщины представляли одну из главных целевых аудиторий мероприятий по ПНЭ. Интересно, однако, что на вопрос о причинах, по которым группа воспринимается как особенно уязвимая для радикализации, большинство опрошенных организаций не смогли дать четкого ответа, что также подтверждается следующей цитатой:

*«Я имею в виду, что женщины более уязвимы в плане зрения вербовки, потому что они очень уязвимы с точки зрения идеологической уязвимости... Поскольку большинство уязвимых женщин сильно нуждаются, их необходимо защищать».*²⁰

Проекты ПНЭ, направленные на данную целевую группу, преследовали две основные задачи: 1) интегрировать женщин в их сообщества и в процессы принятия решений на местном уровне и 2) укрепить предпринимательские навыки женщин. Например, относительно Задачи 1, один из проектов ПНЭ был направлен на расширение прав и возможностей женщин-религиозных лидеров путем налаживания диалога между ними и местными властями, расширения их участия в общественной деятельности и укрепления их лидерских навыков. Примечательно, что формирование межгруппового доверия и социального капитала с точки зрения отношений между людьми и связей с их сообществами²¹ заняло ключевое место в инициативах ПНЭ, направленных на эту целевую группу. Как отмечает одна из организаций-исполнителей в этом отношении:

*«поэтому мы привлекли женщин-религиозных лидеров, поскольку их очень уважают в некоторых общинах, но обычно они не участвуют ни в каких проектах. И в то же время существуют некоторые взаимные стереотипы между женщинами-религиозными лидерами и женскими комитетами и т.д.»*²²

²⁰ Интервью, 12 июня 2019 года.

²¹ Интервью, 2 июля 2019.

²² Интервью, 5 июля 2019 года.

В рамках проекта 86 женщин приняли участие в двухэтапной лидерской программе, в ходе которой они ознакомились с такими темами, как терпимость, социальная ответственность, медиаграмотность, религия и религиозная политика. За теоретической частью последовали 2 цикла практических инициатив на общинном уровне.

Другой проект был направлен на расширение прав и возможностей женщин в общинах мигрантов путем повышения их навыков, необходимых для получения дохода и создания структурного социального капитала в форме групп самопомощи. Точнее, мероприятия по наращиванию потенциала были предложены в сфере бизнеса и предпринимательства. По результатам тренинга участницы разработали бизнес-планы и приняли участие в конкурсе на финансирование. По итогам конкурса 28 лучших идей получили финансовую поддержку и оборудование. Организация, ответственная за реализацию проекта подчеркнула

«если женщинам будут предоставлены навыки и знания, они будут более устойчивы к любым негативным влияниям или любым радикальным идеям. А также, если им будет предоставлена экономическая поддержка или возможности начать свою собственную приносящую доход деятельность, это в конечном итоге сделает их более устойчивыми во многих отношениях, поскольку иногда уязвимые женщины вовлекаются только из-за нищеты, потребностей и отсутствия возможностей трудоустройства в своих общинах. Вот почему они стали более уязвимыми для того, чтобы их вербовали для других целей. Это в основном то, что мы занимаемся в направлении ПНЭ».²³

²³ R.D. Putnam, "Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America," *Political Science and Politics* 28, no. 4 (1995): 664–65.

Рекомендации

В данной статье был представлен обзор конкретных мероприятий, в рамках участия международного донорского сообщества в ПНЭ в Кыргызстане. Хотя исследование нельзя назвать полным, оно построено на нескольких показательных примерах по двум направлениям деятельности: «Расширение прав и возможностей молодежи» и «Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин». Исходя из основных результатов анализа, предлагаются следующие рекомендации:

- Поскольку большинство так называемых инициатив по ПНЭ (имеющих отношение к ПНЭ и связанных с ними), реализованных в Кыргызстане в период с 2016 по 2019 годы, не были направлены непосредственно на насильственный экстремизм, настоятельно рекомендуется использовать другое общее название - «Повышение устойчивости и потенциала сообществ». Из-за риска стигматизации и привлечения интереса к феномену ПНЭ выражение «ПНЭ» зачастую может нести негативный оттенок и приводить к непониманию и заблуждениям. При рассмотрении конкретных сфер участия международных организаций в стране, понятно, что особое внимание уделяется укреплению потенциала отдельных лиц, общин и правительственных учреждений в целях содействия социальному, политическому и экономическому развитию. На самом деле, большинство проектов по ПНЭ на местах заключалось в том, чтобы усилить ответственность местных сообществ в рамках Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Говоря о «Повышении устойчивости и потенциала сообществ», можно легко определить и объединить мероприятия с другими инициативами в области развития, осуществляемыми в Кыргызстане, вместо того, чтобы отвлекать финансирование от системных проблем, таких как структурно обусловленная несправедливость и изоляция.
- Использование названия «Повышение устойчивости и потенциала сообществ» для мероприятий, связанных с ПНЭ, или имеющих к нему отношение, позволит выявить особенности деятельности, непосредственно направленной на ПНЭ. Действительно, в то время как деятельность, связанная с ПНЭ или имеющая с этим отношением, может осуществляться «обычны-

ми» национальными и международными НПО, работающими в области развития, специфичная деятельность по ПНЭ, требует нового набора знаний и навыков, которые нельзя воспринимать как должное. Поэтому больше внимания следует уделять отбору партнеров-исполнителей и их обучению, особенно на местном уровне, поскольку оказание эффективной помощи лицам, вовлеченным в процесс радикализации/дерадикализации, зависит от ресурсов и знаний, выходящих за рамки обычной «деятельности в области развития».

- В связи с этим более пристальное внимание следует уделять психологическим аспектам процесса радикализации/дерадикализации, которые в настоящее время недостаточно охвачены в рамках деятельности по ПНЭ. Действительно, радикализация – это сложный процесс, который невозможно свести к простым объяснениям, скорее зависящий от множества факторов и их взаимодействия. Например, улучшение возможностей трудоустройства не обязательно означает уменьшение системной дискриминации, от которой страдают маргинализированные люди. Они могут продолжать воспринимать свое положение как относительное ущемление в правах. Поэтому необходимо разработать специальные учебные программы в области психологии, педагогики и медиации, а также подготовить консультантов, которые будут оказывать поддержку уязвимым группам. Наличие таких специалистов особенно актуально в рамках деятельности по реинтеграции и реабилитации возвращенцев и, в частности, женщин и детей, столкнувшихся с войной и насилием в Сирии и Ираке.
- Необходимо отразить теоретическую основу программ и проектов, реализуемых в области ПНЭ, и, возможно, в рамках «Повышения устойчивости и потенциала сообществ». Например, эти инициативы могли бы значительно выиграть от понимания теории социального капитала, поскольку расширение прав и возможностей молодежи и женщин происходит не в социальном вакууме, а является продуктом отношений в обществе. Расширение прав и возможностей требует доступа к новым ресурсам, которые зачастую можно найти лишь за пределами внутренних групп, путем связи с субъектами и группами отличающимися (объединяющими социальный капитал) и/или обладающими большей властью или полномочиями (связыва-

ющими социальный капитал). Эти аспекты, однако, никогда не упоминались во время толкования теории изменений, лежащей в основе реализуемых проектов, и, несомненно, могли бы привести к более существенным изменениям.

- Наконец, вовлечение международного донорского сообщества доноров в сферу ПНЭ можно охарактеризовать отсутствием координации. Такая ситуация не обязательно приводит к дублированию действий на местах, где проводятся мероприятия с участием различных заинтересованных сторон, по крайней мере, если мы рассмотрим микроуровень. Однако при рассмотрении отношений между донорским сообществом и его местными партнерами в форме организаций гражданского общества выявляется кластерная структура. Взаимодействие между международными организациями и агентствами и их партнерами-исполнителями происходит в рамках закрытых кругов, сформированных на основе опыта сотрудничества, часто выходящего за рамки ПНЭ. В то время как сотрудничество внутри кластера очень плотное, сотрудничество между кластерами практически отсутствует. Отсутствие сотрудничества между кластерами не позволяет обмениваться информацией и опытом, из которых инициативы ПНЭ и ОГО, реализующие эти программы, могли бы вынести существенную пользу. Кроме того, кластерная структура приводит к фрагментации гражданского общества – очень часто сопровождаемой недоверием и конкуренцией – что может иметь большие негативные последствия для дальнейшего развития некоммерческого сектора Кыргызстана. Международное донорское сообщество, безусловно, должно уделять больше внимания такому влиянию своего участия в секторе ПНЭ.

Список литературы

- Batyrbekov, C. "Contextualizing the Issue of Returnees and Analyzing relevant International Experience Applicable to Central Asia." *Central Asia Policy Briefs*, no. 38 (2016).
- Evers, F. J. Klötzer, A.C. Seifert, and E. Somfalvy. "Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia." *CORE Working Paper*, no. 30 (2018).
- Ibraev, B. "Addressing the Daesh Threat in the context of Central Asia." *Central Asia Policy Briefs*, no. 31 (2016).
- Idrees, M. "Radicalization and Violent Extremism in Central Asia and Afghanistan." *Central Asia Policy Briefs*, no. 41 (2016).
- International Crisis Group. "Central Asia: Migrants and the Economic Crisis." *Asia Report*, no. 183 (2010).
- International Crisis Group. "Central Asia: Decay and Decline." *Report no. 201* (2011).
- International Crisis Group. "Syria Calling: Radicalization in Central Asia." *Europe and Central Asia Briefing*, no. 72 (2015).
- Lemon, E., V. Mironova, and W. Tobey. "Jihadists from Ex- Soviet Central Asia: Where Are They? Why Did They Radicalize? What Next?" *Russia Matters/U.S.-Russia Initiative to Prevent Nuclear Terrorism | Belfer Center for Science and International Affairs. Research Paper* (December 2018).
- Matveeva, A. "Radicalization and Violent Extremism in Kyrgyzstan: on the Way to the Caliphate." *The RUSI Journal* 163, no. 1 (2018): 30-46.
- "Plan of Action to Prevent Violent Extremism." *UN General Assembly* (24 December 2015). <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/70/674>.
- Putnam, R.D. "Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America." *Political Science and Politics* 28, no. 4 (1995): 664-83.
- Tricot O'Farrell, K. and J. Street. "A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan."
- Saferworld (2019). <https://www.saferworld.org.uk/long-reads/a-threat-inflated-the-countering-and-preventing-violent-extremism-agenda-in-kyrgyzstan>.
- Tucker, N. "Central Asian involvement in the conflict in Syria and Iraq: drivers and responses." *USAID* (2015). https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CVE_CentralAsiansSyriaIraq.pdf.
- United Nations Peacebuilding Support Office/Peacebuilding Fund. "Peacebuilding Priority Plan – Kyrgyzstan 2017-2020." *United Nations* (2017).
- Zhirukhina, E. "Foreign Fighters from Central Asia: Between Renunciation and Repatriation." *ISPI* (2019). <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/foreign-fighters-central-asia-between-renunciation-and-repatriation-24072>.

Туркменский природный газ в дискурсе европейской энергетической безопасности: взгляды, перспективы, реалии

Тамас Козьма

Введение

Ввиду нехватки своих собственных энергоресурсов Европейскому союзу приходится полагаться на импорт, что неизбежно проводит параллель между стремлением обеспечить энергетическую безопасность и его внешнеполитическим курсом. В этих условиях природный газ стал довольно политизированным сырьем для Европейского союза, который в основном рассматривается с точки зрения нынешней структуры импорта ЕС и решимости Брюсселя реформировать ее таким образом, чтобы государства-члены ЕС меньше зависели от нынешних поставщиков. Россия, несомненно, находится в эпицентре этого вопроса. Российско-украинский газовый кризис и его влияние на безопасность поставок в ЕС усилили стремление ЕС снизить свою зависимость от российского газа. Соответственно, ЕС стремится получить доступ к природному газу других игроков на рынке и, возможно, через альтернативные каналы поставок. За последние два десятилетия очень широкий спектр научных работ был посвящен значимости бассейна Каспийского моря или Центральной Азии для ЕС с точки зрения энергетических отношений. Тем не менее, немногие из них напрямую анализируют сложную ситуацию, сложившуюся в Туркменистане, которая уже давно волнует ЕС в связи с энергетической безопасностью. В статье сделана попытка рассмотреть существующие дискурсы в ЕС о проблемах, связанных с поставками газа и проанализировать, как туркменский газ воспринимается в настоящее время в ЕС. В связи с этим автор пытается проанализировать интересы и возможности Европейского Союза путем оценки различных факторов, способствующих и препятствующих потенциальному установлению энергетических отношений между ЕС и Туркменистаном. Отправной точкой анализа стал тот факт, что за последние пару лет в Туркме-

нистане и соседних государствах произошли события и изменения, непосредственно связанные с энергетической безопасностью. В перспективе они могут оказывать как положительные, так и отрицательные последствия на газовые отношения между ЕС и Туркменистаном. В статье рассматриваются такие изменения и события, включая геополитические, экономические, торговые, правовые и инфраструктурные вопросы.

1. Природный газ: основной энергетический ресурс ЕС

«Один из основных вызовов для ЕС в свете изменчивости и неопределенности ситуации, состоит в том, что на данный момент мы все еще сильно зависим от ископаемых, не возобновляемых источников топлива, и что эта зависимость будет уменьшаться постепенно».¹ Это заявление, сделанное комиссаром по вопросам климата и энергетики, Мигелем Ариасом Каньете во время 4-го энергетического саммита ЕС в апреле 2018 года в Брюсселе, ясно демонстрирует, что, несмотря на значительные усилия по переходу к более диверсифицированной и экологичной энергетике, нефть, уголь и природный газ останутся незаменимыми для обеспечения энергетической безопасности ЕС в ближайшие десятилетия. В 2016 году 88% нужд ЕС в нефти, 70% в газе и 40% в твердом топливе покрывались за счет импорта.² Что касается природного газа, общая потребность ЕС в газе составляет примерно 480 млрд. кубометров в год, и, согласно прогнозам Европейской комиссии, эта цифра, скорее всего, не изменится в ближайшие годы.³ Тем не менее, ожидается, что внутренняя добыча газа снизится, поэтому импорт приобретет все большее значение.⁴ Использование СПГ в ЕС растет - в 2017 году оно составило 14% от общего объема дополнительно импортируемого газа - трубопроводы и долгосрочные

¹ European Commission, "Speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the 4th EU Energy Summit: International geopolitical uncertainties: brakes or accelerators for the EU energy transition?" <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3242_en.htm> (accessed July 21, 2019).

² Там же.

³ European Commission, "Liquefied Natural Gas," <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas-lng>> (accessed July 21, 2019).

⁴ Peter Fraser in Workshop Proceedings. EU Energy Independence, Security of Supply and Diversification of Sources, (Brussels: European Parliament, 2017), 7.

соглашения о купле-продаже газа, которые поддерживают взаимно зависимые отношения между покупателями и поставщиками, будут продолжать играть ключевую роль в импорте газа ЕС.⁵

Зависимость стран ЕС от импорта природного газа уже давно находится в фазе постоянного роста: в 1995 году она составляла 43,4%, в 2010 году - 62,5%, а в 2016 году превысила 70%.⁶ Россия является постоянным и неизменным поставщиком природного газа в Европу: в 2016 году она занимала первое место, поставляя 39,9% импортируемого ЕС газа, а Норвегия и Алжир по объемам поставок заняли вторую и третью строчку с 24,8% и 12,4% соответственно.⁷

2. Природный газ в рамках сотрудничества ЕС – Центральная Азия

Распад Советского Союза привел к кардинальным изменениям в ландшафте региональной энергетической безопасности. После обретения независимости и появления новых участников на международной арене государства Центральной Азии оказались в числе стран, представляющих большой интерес для западных игроков, включая США и Европейские государства, а затем и Европейский союз. Одной из причин растущего интереса к новым независимым государствам Центральной Азии стали значительные запасы энергоресурсов, которые рассматривались западными странами в качестве источника обеспечения своих энергетических потребностей. С другой же стороны, усиление взаимодействия с Центральной Азией открывала перед странами Запада возможности присутствия в стратегически важном регионе, который раньше традиционно считался сферой интересов и прерогативой России.

⁵ European Commission, "Liquefied Natural Gas."

⁶ European Commission, "EU Energy in Figures Statistical Pocketbook 2018," <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1/language-en>> (accessed July 21, 2019), 72.

⁷ Там же, 26.

С середины 90-х годов ЕС разработал механизм энергетического сотрудничества с Восточной Европой, Кавказом и Центральной Азией, запустив программу технической помощи «INOGATE: межгосударственная транспортировка нефти и газа в Европу». Задачами программы являются поддержка усилий этих стран по снижению зависимости от ископаемых видов топлива и импорта, безопасность энергопоставок, снижение рисков, связанных с изменением климата, и, наконец, что не менее важно, налаживание сотрудничества в области энергетики между ЕС и целевыми странами.⁸

Для дальнейшей институционализации действий ЕС в этой сфере во время 1-й Министерской конференции по энергетике, неоднократно демонстрировавшей приверженность ЕС расширению взаимодействия в области энергетики, в 2004 году была запущена «Бакинская инициатива», и созданы постоянные рабочие группы по приоритетным направлениям.⁹ Два года спустя в Астане на 2-й Министерской конференции была предложена «Энергетическая дорожная карта» для дальнейшего содействия энергетическому диалогу между партнерами.¹⁰ Важно отметить, что в 2007 году ЕС принял свою общую стратегию по Центральной Азии под названием «ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства». В этом стратегическом документе энергетическое сотрудничество выделено в качестве приоритетной области и подчеркивается важность создания энерготранспортного коридора Каспийское море - Черное море - ЕС.¹¹

В течение этих лет возможность доставки богатых природных газовых ресурсов Центральной Азии на европейские рынки постоянно находилась на повестке дня. Например, в 2008 году Европейская комиссия призвала к сотрудничеству в своем стратегическом

⁸ INOGATE, "In Brief," <<http://www.inogate.org/pages/1?lang=en>> (accessed July 21, 2019).

⁹ INOGATE, "15th Anniversary Edition – INOGATE in Milestones 1996-2011," <http://www.inogate.org/documents/15years_WEB_EN.pdf> (accessed July 21, 2019), 6.

¹⁰ INOGATE, "2nd Energy Ministerial Conference - Astana, 30 November 2006," <http://w1.inogate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3A2nd-energy-ministerial-conference-astana-30-november-2006-&catid=45%3Aministerial-conferences&Itemid=114&lang=en> (accessed July 21, 2019).

¹¹ Council of the European Union, "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership," <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf> (accessed July 21, 2019), 13.

энергетическом обзоре «План действий ЕС в сфере энергетической безопасности и солидарности», для работы, в частности, над планированием и строительством трубопроводов с Туркменистаном.¹² Кроме того, Европейский Союз призвал подписать Меморандум о взаимопонимании по энергетическому сотрудничеству с богатыми энергоресурсами государствами Центральной Азии, которые могут сыграть роль в поставках газа в Европу в будущем. Такие документы были подписаны в 2006 году с Казахстаном, в 2008 году с Туркменистаном и в 2011 году с Узбекистаном. Еще одним важным шагом на пути содействия энергетическому диалогу между ЕС и Центральной Азией стала Ашгабадская декларация 2015 года, подписанная Европейским Союзом, Азербайджаном, Турцией и Туркменистаном. Этот документ был нацелен на расширение сотрудничества по Транскаспийскому трубопроводу.¹³ До этого Каспийская Корпорация Развития (CDC) также стала важной попыткой Европейской Комиссии поддержать торговлю газом между Туркменистаном и ЕС. Как описано в официальном коммюнике, это была «концепция, разработанная для того, чтобы позволить Туркменистану продавать большие объемы природного газа в Европу, помогая при этом Европе диверсифицировать поставки газа».¹⁴ Однако эта концепция была обречена на провал, поскольку не могла обеспечить обязательства европейских энергетических компаний, а также разрешить накопившиеся проблемы с туркменским правительством.¹⁵

В свете вышесказанного, приняв новую стратегию по Центральной Азии в 2019 году под названием «ЕС и Центральная Азия: новые возможности для более крепкого партнерства», ЕС вновь подтвердил приверженность стратегическому подходу в отношении туркменского газа. В документе говорится об

¹² Commission of the European Communities, "An EU Energy Security and Solidarity Action Plan," <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:EN:PDF>> (accessed July 21, 2019), 4.

¹³ European Commission, "Ashgabat Declaration" <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/ashgabat-declaration_en> (accessed July 21, 2019).

¹⁴ Caspian Development Corporation, "Final Implementation Report," December 2010. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_12_report_cdc_final_implementation.pdf> (accessed July 21, 2019), 3.

¹⁵ Matteo Verda, "The Foreign Dimension of EU Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor" In: Jakub M. Godzimirski, "EU Leadership in Energy and Environmental Governance: Global and Local Challenges and Responses," Springer, 2016, 78.

актуальности центральноазиатского направления для усилий ЕС в области энергетической безопасности и подчеркивается важность оценки возможности строительства Транскаспийского трубопровода.¹⁶ Кроме того, важно, чтобы строительство Транскаспийского трубопровода было включено в список проектов ЕС, имеющих первостепенное значение для достижения целей ЕС в области энергетической безопасности, и эти проекты могли бы рассчитывать на средства фонда «Соединяющаяся Европа», а также воспользоваться ускоренными процедурами в отношении процессов планирования и выдачи разрешений.¹⁷ Марош Шефчович, вице-президент Европейской комиссии по вопросам энергетического союза, заявил по случаю официального открытия трубопровода TANAP: «Наша долгосрочная цель - создать панъевропейский энергетический рынок на основе принципов свободной торговли, конкуренции и диверсифицированных поставок, источников и маршрутов. Это показывает, что Энергетический союз не ограничен рамками ЕС и имеет сильное внешнее измерение. Только так он может быть действительно устойчивым».¹⁸ Эти слова имеют решающее значение для понимания дискурса ЕС по энергетической безопасности, и приводят к выводу, что существует потребность в импорте энергии из диверсифицированных источников, где туркменский газ, в частности, мог бы сыграть важную роль.

¹⁶ European Commission, "The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership" <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf> (accessed July 21, 2019), 12.

¹⁷ European Commission, "Projects of Common Interests" <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>> (accessed July 21, 2019).

¹⁸ European Commission, "Statement by Vice-President Maroš Šefčovič on the opening of TANAP" <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/statement-vice-president-maros-sefcovic-opening-tanap_en> (accessed July 21, 2019).

3. Стратегические события, влияющие на энергетическую безопасность Туркменистана и его соседей

3.1. Изменения в сфере безопасности энергопоставок в Европе

Необходимо подчеркнуть, что прогресс, достигнутый в отношении Южного газотранспортного коридора, создает благоприятную среду для обсуждения вопроса о введении туркменского природного газа в эту систему. Запуск трубопровода TANAP в 2018 году, а также продолжающиеся строительные работы трубопровода ТАР являются важными шагами на пути к завершению создания желаемого канала поставок газа в Европу.¹⁹ При этом, 6 млрд. кубометров от первоначальной пропускной способности Южного газотранспортного коридора в 16 млрд. кубометров, отводятся для Турции, а оставшиеся 10 млрд. кубометров предназначены для поставок на европейские рынки. Дальнейшее наращивание мощностей предусматривается в 2020-х годах,²⁰ что означало бы не только транспортировку дополнительных объемов природного газа на европейские рынки, но также положительно отразилось бы на геополитической значимости проекта.

В тоже время, следует подчеркнуть, что через российский Северный поток 2, который все еще находится на стадии строительства, планируется поставлять в Германию 55 млрд. кубометров российского газа в год, в дополнение к 55 млрд. кубометров газа в год через Северный поток 1.²¹ Вокруг проекта в Европейском Союзе продолжаются споры, поскольку считается, что он противоречит планам ЕС по замещению российского газа. Однако стоит сравнить Южный газовый коридор с другим проектом «Газпрома» -

¹⁹ Georgi Gotev, "Three presidents inaugurate TANAP pipeline in Turkey," Euractiv (Brussels), June 12, 2018. <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/three-presidents-inaugurate-tanap-pipeline-in-turkey/>> (accessed July 21, 2019).

²⁰ "Turkey opens TANAP gas pipeline from Azerbaijan," Pipeline Oil and Gas Magazine (Dubai), June 13, 2018. <<https://www.pipelineoilandgasnews.com/regionalinternational-news/regional-news/2018/june/turkey-opens-tanap-gas-pipeline-from-azerbaijan/>> (accessed July 21, 2019).

²¹ "Nord Stream 2 company says starting preparatory work off German coast," Reuters, May 15, 2018. <<https://www.reuters.com/article/nord-stream-pipeline/nord-stream-2-company-says-starting-preparatory-work-off-german-coast-idUSL5N1SM43D>> (accessed July 21, 2019).

TurkStream, который планировалось ввести в эксплуатацию уже в 2019 году.²² Общая пропускная способность двух ветвей этого трубопровода, соединяющих Россию с Турцией через Черное море, около 31,5 млрд куб. м в год. Первая ветвь предназначена для поставок в Турцию, вторая - для транспортировки газа для дальнейшей поставки на европейские рынки.

Очевидно, что настоящее время одновременно реализуются проекты газопроводов, поддерживаемых как ЕС, так и Россией, которые охватывают более широкий европейский газовый рынок. Это, несомненно, вызывает больше вопросов. Вот лишь несколько из них, еще неясно, как будут развиваться планы расширения Южного газового коридора в предстоящие годы, а также как он сможет конкурировать с TurkStream с точки зрения объемов транспортируемого газа. Еще один вопрос заключается в том, какую инфраструктуру будут использовать для российского газа, который планируется поставлять на запад Турции через TurkStream, для его дальнейшей транспортировки на рынки ЕС. И, самое важное, будет ли российский газ, поступающий через TurkStream, или каспийский газ, поступающий через Южный газовый коридор, более выгодным для потребителей в долгосрочной перспективе.

Следует также подчеркнуть, что рынки СПГ развиваются. США и Австралия набирают мощь в качестве мировых поставщиков СПГ, что может повлиять на текущий энергетический статус-кво ЕС.²³ Конечно, возможности определенных стран извлечь выгоду из СПГ зависит также от того, существуют ли для этого соответствующие географические и инфраструктурные предпосылки. Страны, не имеющие выхода к морю, находятся в менее выгодном положении, поскольку могут участвовать в торговле только через страны-посредницы. Однако бурно обсуждаемое строительство СПГ-терминала на острове Крк в Хорватии может, например, стать ключевой инфраструктурой, способной повысить устойчивость энергетической безопасности стран Центральной и Восточной Европы, не имеющих выхода к морю.²⁴

²² "Gazprom completes pipeline system for TurkStream project," Offshore Energy Today, March 20, 2019. <<https://www.offshoreenergytoday.com/gazprom-completes-pipeline-system-for-turkstream-project/>> (accessed July 21, 2019).

²³ Coby van der Linde in Workshop Proceedings. EU Energy Independence, Security of Supply and Diversification of Sources, (Brussels: European Parliament, 2017), 12.

²⁴ Dávid Korányi, "Croatian LNG Terminal: Now or Never?" Atlantic Council, April 27, 2018. <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/croatian-lng-terminal-now-or-never>> (accessed July 21, 2019).

Так, например, Польша, зависевшая от российского газа, начала импортировать катарский газ через СПГ-терминал в Свиноуйсьце, чтобы снизить зависимость от импорта из России.²⁵ При этом крайне важно, чтобы растущая роль СПГ обеспечивала большую гибкость для европейских стран, что может негативно сказаться на их заинтересованности в строительстве трубопроводов. В соответствии с глобальными тенденциями рынки газа становятся более гибкими, и краткосрочные контракты могут в будущем выйти на первый план.

Хотя строительство трубопроводов обычно предполагает долгосрочные соглашения о купле-продаже газа, гарантирующие большую отдачу от инвестиций, можно ожидать, что в эпоху СПГ роль трубопроводов может снижаться. Это может касаться и Европейского Союза, демонстрирующего готовность извлечь выгоду из СПГ. Тем не менее, Центральная Азия является исключением в этом отношении: из-за отсутствия выхода к морю богатый ресурсами регион едва ли может выиграть от мирового роста СПГ. Напротив, его интеграция в региональную архитектуру энергетической безопасности может быть усилена за счет трубопроводов и увеличения экспорта по нескольким направлениям.

3.2. Туркменский газ: реалии

Туркменистан, безусловно, является наиболее важной страной Центральной Азии для ЕС с точки зрения потенциальных газовых взаимоотношений. Туркменистан занимает 4-е место в мире по объему доказанных запасов газа, в то время как Казахстан занимает лишь 19-е место, а Узбекистан - 21-е место. По объему производства Туркменистан занимает 11 место, Узбекистан - 15 место, а Казахстан - только 30 место в мире.²⁶ После распада Советского Союза возможности экспорта газа из Центральной Азии были ограничены экспортом в Россию и за ее пределы через уже существующую сеть трубопроводов Центральная Азия - Центр.

²⁵ "Qatar looking to strengthen LNG ties with Poland," LNG World News, April 25, 2018. <<https://www.lngworldnews.com/qatar-looking-to-strengthen-lng-ties-with-poland/>> (accessed July 21, 2019).

²⁶ "OPEC Annual Statistical Bulletin 2018," <<https://asb.opec.org/index.php/data-download>> (accessed July 21, 2019).

Позже были созданы другие экспортные маршруты, а именно трубопроводы связавшие Туркменистан - Иран в 1997 и 2010 годах, и введены в эксплуатацию три линии газопровода Центральная Азия - Китай, из Туркменистана через Узбекистан и Казахстан до китайской провинции Синьцзян. Согласно предыдущим планам, к 2020 году экспорт туркменского газа в Китай должен достичь 65 млрд. кубометров в год, что в настоящий момент представляется маловероятным.²⁷ Этот же трубопровод открывает возможности экспорта для Казахстана и Узбекистана, однако, по сравнению с Туркменистаном объем их экспорта значительно ниже.²⁸

Таблица 1. Данные о запасах, добыче, экспорте и спросе на природный газ в Туркменистане²⁹

Туркменистан	2002	2007	2012	2017
Доказанные запасы (млрд куб. м)	2 680	2 680	9 967	9 838
Производство (млн. куб м)	50 190	64 000	65 590	80 479
Экспорт (млн. куб м)	42 400	52 400	35 810	39 001
Потребность (млн. куб м)	7 790	11 600	29 780	43 355

Не будет безосновательным утверждать, что, несмотря на значительные запасы газа, последние пару лет в Туркменистане наблюдается сложная экономическая ситуация. Природный газ является основным источником дохода и иностранной валюты в стране, сильно зависящей от Китая - своего основного экспортного направления. Из-за низких цен на газ Туркменистан столкнулся с последствиями низких экспортных доходов, наряду с необходимостью погашения китайских кредитов, выделенных на развитие энергетической инфраструктуры Туркменистана, включая газопро-

²⁷ "Turkmen gas exports to China to hit 65 bcm/year by 2020," Reuters, September 3, 2013. <<https://www.reuters.com/article/gas-turkmenistan-china/turkmen-gas-exports-to-china-to-hit-65-bcm-year-by-2020-idUSL6N0GZ00T20130903>> (accessed July 21, 2019).

²⁸ "China's CNPC imports first gas from Kazakhstan ahead of winter," Reuters, October 23, 2017. <<https://www.reuters.com/article/china-gas-imports/chinas-cnpc-imports-first-gas-from-kazakhstan-ahead-of-winter-idUSL4N1MY186>> (accessed July 21, 2019).

²⁹ "OPEC Annual Statistical Bulletin 2018," <<https://asb.opec.org/index.php/data-download>> (accessed July 21, 2019).

вод Центральная Азия-Китай. Сложная экономическая ситуация также негативно сказалась и на населении страны из-за валютного кризиса и его экономических и социальных последствий.³⁰ Такое положение дел, несомненно, подчеркивает необходимость диверсификации экспорта туркменского газа и ставит вопрос о том, может ли потенциальный экспорт в ЕС уравновесить роль Китая в экспорте туркменского газа.

Наряду с тем, что Китай стал важнейшим потребителем туркменского газа, экспорт в Россию постепенно сокращался, пока не был полностью приостановлен в январе 2016 года. Также с 2017 года был прекращен экспорт туркменского газа в Иран из-за нерешенных финансовых и бухгалтерских споров.³¹ В настоящее время между Туркменистаном и Ираном сохранились лишь некоторые сделки по замещению. Иран получает небольшие объемы природного газа из Туркменистана, и столько же экспортирует в Азербайджан.³²

Однако, похоже, что ситуация вокруг газовых отношений с Россией налаживается. В апреле 2019 года Газпром объявил, что возобновил импорт туркменского газа, по крайней мере, в небольших объемах.³³ Несколько месяцев спустя, в июле 2019 года, Газпром и Туркменгаз подтвердили намерения возобновить газовые торговые связи и подписали пятилетний контракт о поставке 5,5 млрд. кубометров туркменского газа в год.³⁴ По мнению Ашхабада, это может оказать положительное влияние на Туркменистан, поскольку страна, переживающая финансовый кризис, получит дополнительные доходы от экспорта, и, таким образом, сможет также в некоторой степени снизить чрезмерную зависимость от Китая. В то же время,

³⁰ Jakub Jakóbowski and Mariusz Marszewski, "Crisis in Turkmenistan: A test for China's policy in the region," OSW Commentary, 284 (2018). <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_284.pdf> (accessed July 21, 2019).

³¹ Kamila Aliyeva, "Gas dispute between Iran, Turkmenistan escalates further," Azernews (Baku), January 30, 2018. <<https://www.azernews.az/region/126305.html>> (accessed July 21, 2019).

³² Georgi Gotev, "Turkmenistan to tap into Southern Gas Corridor," Euractiv (Brussels), May 8, 2018. <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/turkmenistan-to-tap-into-southern-gas-corridor/>> (accessed July 21, 2019).

³³ Natalia Konarzewska, "Russia resumes natural gas imports from Turkmenistan," New Eastern Europe (Krakow), May 31, 2019. <<http://neweasterneurope.eu/2019/05/31/russia-resumes-natural-gas-imports-from-turkmenistan/>> (accessed July 21, 2019).

³⁴ Gazprom, "Purchase contract signed for Turkmen gas," <<https://www.gazprom.com/press/news/2019/july/article483669/>> (accessed July 21, 2019).

такая частичная диверсификация туркменского экспорта может снизить готовность правительства сотрудничать с ЕС в рамках проекта Транскаспийского трубопровода, что можно рассматривать как негативное развитие событий с точки зрения ЕС.

Несмотря на возобновление экспорта газа в Россию, в настоящее время только Китай выступает в качестве основного экспортного рынка для Туркменистана, поэтому диверсификация экспорта видится стратегической необходимостью для страны. Однако в ближайшее время ввод в эксплуатацию газопровода Россия-Китай «Сила Сибири» еще больше усложнит общую картину. Эта инфраструктура позволит России ежегодно экспортировать 38 миллиардов кубометров природного газа в Китай, что эквивалентно нынешнему экспорту туркменского газа по тому же направлению.³⁵ Хотя китайский рынок огромен, и может с легкостью осваивать эти объемы, введение новых поставок может привести к усилению конкуренции за туркменский газ на китайском рынке в будущем.

Хотя в связи с текущими перспективами, проект трубопровода ТAPI вряд ли поможет Туркменистану в попытках диверсификации экспорта в обозримом будущем. Финансовые проблемы, и нерешенные вопросы безопасности препятствуют развитию данного проекта, поэтому маловероятно, что он станет реалистичным вариантом диверсификации экспорта Туркменистана, или, по крайней мере, не в ближайшие годы.³⁶ Иными словами, экспорт туркменского газа в Иран приостановлен, часть экспорта в Россию возобновлена после более чем трехлетнего перерыва, в то время как Китай остается единственным значительным экспортным рынком Туркменистана. Такая ситуация, несомненно, должна заставить Ашхабад пересмотреть свои экспортные возможности, необходимые для поддержания экономической и социальной стабильности страны. Поэтому будет весьма своевременным оценить и шансы экспорта туркменского газа на запад.

³⁵ Gazprom, "Power of Siberia," <<http://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>> (accessed July 21, 2019).

³⁶ Bruce Pannier, "Afghan TAPI Construction Kicks Off, But Pipeline Questions Still Unresolved," Radio Free Europe / Radio Liberty, February 23, 2018. <<https://www.rferl.org/a/qishloq-ovozi-tapi-pipeine-afghanistan-launch/29059433.html>> (accessed July 21, 2019).

3.3. В фокусе: Транскаспийский трубопровод

Последние два десятилетия ЕС стремился инициировать энергетический диалог со странами бывшего Советского Союза. Благодаря строительству нефте- и газопроводов, позволяющих каспийским энергоресурсам выходить на европейские и мировые рынки, ЕС может добиться более тесного сотрудничества с Азербайджаном. Однако, несмотря на постоянный интерес и усилия, ЕС не удалось пересечь Каспийское море с точки зрения создания маршрутов поставок природного газа из Туркменистана. Вице-президент Европейской комиссии Марош Шефчович подчеркнул в интервью, что видение ЕС Южного газового коридора «не ограничивается месторождением Шах-Дениз II», и заявил, что «ЕС приветствует интерес других потенциальных поставщиков природного газа из Каспийского бассейна, Центральной Азии, Ближнего Востока, Восточно-Средиземноморского бассейна и Черного моря, к использованию Южного газового коридора с целью дальнейшей диверсификации поставок природного газа в Европу».³⁷

В 2000-х годах часть туркменского попадала на европейские рынки через различных участников российского и украинского газового рынка, а также через транзитную инфраструктуру двух стран.³⁸ Однако суть стратегии диверсификации ЕС заключается в том, чтобы получить доступ к этим ресурсам через альтернативную инфраструктуру, в частности Южный газовый коридор. Поэтому желание доставлять туркменский природный газ в Европу через Южный газовый коридор по-прежнему остается центральным вопросом энергетической повестки дня ЕС и Центральной Азии. Несмотря на политическую волю ЕС и существующий политический диалог, данный вопрос, тем не менее, остается нерешенным. Данный документ делает особый акцент на ряде факторов, которые необходимо учитывать, когда речь идет об оценке шансов на будущие газовые отношения между ЕС и Туркменистаном.

Что касается потенциального создания инфраструктуры связывающей рынки Туркменистана и ЕС, отправной точкой является

³⁷ "EU welcomes interest of additional suppliers to join Southern Gas Corridor – Sefcovic," Azernews (Baku), June 13, 2018. <https://www.azernews.az/oil_and_gas/133394.html> (accessed July 21, 2019).

³⁸ See Jonathan P. Stern, "The Future of Russian Gas and Gazprom," Oxford University Press, 2015. pp. 86-96.

тот факт, что решимость ЕС довести Южный газовый коридор до Туркменистана отвечает потребности Туркменистана в диверсификации экспорта своего газа. Помимо совпадающих интересов, по крайней мере, три других относительно недавних события могут теоретически придать импульс многопрофильному проекту Транскаспийского трубопровода, находящегося в повестке дня с 1990-х годов. Во-первых, Азербайджан и Туркменистан подписали Меморандум о взаимопонимании в августе 2017 года о будущем энергетическом сотрудничестве, что создает довольно позитивную среду для совместных действий в отношении Транскаспийского трубопровода.³⁹ Во-вторых, в 2015 году Туркменистан завершил строительство внутреннего газопровода, обеспечивающего транспортировку газа из богатой энергоресурсами юго-восточной части страны к берегу Каспийского моря.⁴⁰ В-третьих, важно подчеркнуть, что в августе 2018 года на Каспийском саммите прибрежных государств была подписана Конвенция о правовом статусе Каспийского моря, которая, по крайней мере, теоретически может обеспечить более благоприятную правовую среду для потенциального строительства Транскаспийского трубопровода.⁴¹

Создание такой инфраструктуры по морскому дну между Туркменистаном и Азербайджаном долгое время обсуждалось, но без видимых результатов. С технической точки зрения, строительство подводного трубопровода длиной 300 км не предполагает значительных трудностей. Но с другой точки зрения, существует длинный список вопросов, которые препятствовали реализации данного проекта в последние десятилетия. С одной стороны, неразрешенность правового режима Каспийского моря препятствовала каким-либо важным шагам в плане строительства потенциального трубопровода. С другой стороны Россия и Иран неуклонно выступали против таких проектов и официально ссылались на экологические проблемы, помимо очевидных причин, по которым

³⁹ Ilgar Gurbanov, "Caspian Convention Signing and the Implications for the Trans-Caspian Gas Pipeline," Eurasia Daily Monitor 15, no. 127 (2018). <<https://jamestown.org/program/caspian-convention-signing-and-the-implications-for-the-trans-caspian-gas-pipeline/>> (accessed July 21, 2019).

⁴⁰ Catherine Putz, "Turkmenistan Completes East-West Pipeline: What's Next?" The Diplomat, December 29, 2015. <<https://thediplomat.com/2015/12/turkmenistan-completes-east-west-pipeline-whats-next/>> (accessed July 21, 2019).

⁴¹ Dina Khrennikova, "Caspian Sea Breakthrough Treaty Set to Boost Oil, Pipeline Plans," Bloomberg, August 12, 2018. <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-12/caspian-sea-breakthrough-treaty-set-to-boost-oil-pipeline-plans>> (accessed July 21, 2019).

такой трубопроводный проект противоречил их геополитическим интересам.⁴²

Наряду с вышеперечисленными факторами следует учитывать еще несколько причин, по которым попытки строительства Транскаспийского трубопровода не увенчались успехом. Вопреки интересам европейских энергетических компаний и ЕС, правительство Туркменистана в большей степени неохотно пускало иностранных инвесторов на свой энергетический рынок, и, за исключением некоторых исключений, отказалось заключать соглашения о разделе продукции с иностранными компаниями. Заключая такие соглашения, инвесторы снижают риски, поскольку они делают продукцию.⁴³ Ситуация еще более осложнилась из-за подхода туркменского правительства, основанного на концепции, согласно которой продажа газа осуществляется на границе Туркменистана, и, таким образом, иностранные компании вынуждены брать на себя финансовые риски и строить необходимую трубопроводную инфраструктуру за пределами страны.⁴⁴ Поскольку Туркменистан не изменил своих позиций, то это продолжает отталкивать западные компании от инвестирования, поскольку практически все риски будут ложиться на них. В дополнение к вышесказанному, эксперт по энергетике Роберт Катлер указывает на другие причины провала проекта Транскаспийского трубопровода. По его словам, одной из таких причин была плохо проработанная институциональная структура ранее упомянутой Корпорации развития Каспия.

В качестве еще одной причины он упоминает тот факт, что сторонники Nabucco не достигли соглашения с Туркменистаном относительно объемов экспортируемого газа и некоторых связанных с этим гарантий. Цель Туркменистана состояла в том, чтобы продавать около 30 млрд. кубометров газа, что, учитывая огромные объемы, подняло еще ряд вопросов. В качестве третьей причины он указывает, что вместо Nabucco консорциум Шах-Дениз в 2013 году выбрал

⁴² Prathamesh Karle, "Caspian agreement: Many issues still to be settled," Observer Research Foundation – Raisina Debates, October 15, 2018. <<https://www.orfonline.org/expert-speak/caspian-agreement-many-issues-still-to-be-settled-44871/>> (accessed July 21, 2019).

⁴³ Alex Forbes, "Turkmenistan sees light at the end of the tunnel," Petroleum Economist (London), June 10, 2019. <<https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2019/turkmenistan-sees-light-at-the-end-of-the-tunnel/>> (accessed July 21, 2019).

⁴⁴ Там же.

трубопровод ТАР для транспортировки каспийского газа в Европу.⁴⁵ В конечном итоге это привело к закрытию проекта Nabucco, а также изменило будущее Транскаспийского трубопровода.

Придаст ли подписание Конвенции в августе 2018 года реальный импульс переговорам относительно Транскаспийского трубопровода, остается неясным, например, как и вопросы о том, как и кем такой проект будет финансироваться в свете вышеупомянутой ситуации, а также описанного подхода Туркменистана. В любом случае, статья 14 документа предусматривает, что для прокладки трубопроводов не требуется согласия всех прибрежных государств, а только тех, через чей сектор должна пролегать желаемая инфраструктура.⁴⁶ Это заслуживающий внимания шаг вперед, но помимо правовых и политических факторов, необходимо также выделить экономические аспекты планируемого трубопровода.

Согласно расчетам Симона Пирани, старшего научного сотрудника Оксфордского института энергетических исследований, доставка туркменского газа в Европу через Транскаспийский трубопровод обойдется дороже, чем, например, покупка газа через Россию, что ставит под вопрос его коммерческую целесообразность.⁴⁷ Он добавляет, что необходимая для этого инфраструктура уже существует, в отличие от любых других потенциальных проектов доставки газа из Центральной Азии в ЕС.⁴⁸ Кроме того, Россия недавно возобновила импорт туркменского газа, и объемы поставок могут со временем увеличиться. В случае, если Россия захочет реэкспортировать эти объемы газа, она может предложить газ европейским потребителям по конкурентоспособным ценам.

Для полноты картины, необходимо также упомянуть, какие другие возможности могут быть рассмотрены для экспорта туркменского газа на запад, кроме Транскаспийского трубопровода. Как

⁴⁵ Robert Cutler, "Trans-Caspian Gas Pipeline Gains Further Momentum" NATO Association of Canada, May 22, 2019. <<http://natoassociation.ca/trans-caspian-gas-pipeline-gains-further-momentum/>> (accessed July 21, 2019).

⁴⁶ Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. August 12, 2018. <<http://en.kremlin.ru/supplement/5328>> (accessed July 21, 2019).

⁴⁷ Simon Pirani, "Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030," OIES Paper 235. (2018). <<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/07/Lets-not-exaggerate-Southern-Gas-Corridor-prospects-to-2030-NG-135.pdf>> (accessed July 21, 2019), 14-18.

⁴⁸ Pirani, "Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030," 18.

упоминалось выше, нельзя исключать возможность транзита через Россию, учитывая, что это может быть коммерчески привлекательным вариантом для европейских покупателей, несмотря на то, что этот вариант не желательный, если ЕС ставит целью уменьшить взаимодействие с Россией, исходя из интересов энергетической безопасности.⁴⁹ В качестве альтернативы полноценному Транскаспийскому трубопроводу эксперты отмечают возможность строительства подводной инфраструктуры между морскими газовыми месторождениями Туркменистана и Азербайджана, что может стать важным первым шагом в создании газового сообщения между двумя берегами Каспийского моря.⁵⁰

Теоретически, еще одним вариантом может стать обновление существующих компенсационных соглашений между Туркменистаном и Ираном в пользу Азербайджана. Таким образом, большие объемы туркменского газа могут быть перекачаны через Иран и могут либо подаваться в Южный газовый коридор в Азербайджане и транспортироваться в Европу, либо потребляться на территории Азербайджана.⁵¹ Еще одним вариантом может стать включение Турции в схему компенсационных соглашений. В этом случае туркменский газ может заменяться в той же инфраструктуре, что означает, что взамен туркменского газа, поставляемого в Иран на его восточных границах, иранский газ может подаваться в турецкую сеть на западных границах Ирана, а затем в южный газовый коридор. Однако этот вариант вряд ли будет реализован, учитывая, что Турция является основным рынком для иранского газа - Турция импортировала 9,3 млрд. кубометров иранского газа в 2017 году,⁵² - кроме того Иран не заинтересован в конкуренции с Туркменистаном на своем собственном экспортном рынке.⁵³

⁴⁹ Pirani, "Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030," 18.

⁵⁰ Luke Coffey, "A Trans-Caspian Gas Pipeline: Start Small but Aim Big," The Heritage Foundation, May 20, 2019. <<https://www.heritage.org/global-politics/commentary/trans-caspian-gas-pipeline-start-small-aim-big>> (accessed July 21, 2019).

⁵¹ Ilgar Gurbanov, "The Perspective of Trans-Caspian Gas Flow to Europe," CACI Analyst, October 25, 2018. <<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13538-the-perspective-of-trans-caspian-gas-flow-to-europe.html>> (accessed July 21, 2019).

⁵² T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, "Doğalgaz Piyasası 2017 Yılı Sektör Raporu," (2018). <<https://www.epdk.org.tr/Detay/DownloadDocument?id=nEv8WXcSsKu=>> (accessed July 21, 2019), 7.

⁵³ Bruce Pannier, "Iran Rejects Turkmen Proposal For Gas Shipments To Turkey," Radio Free Europe - Radio Liberty, October 30, 2017. <<https://www.rferl.org/a/iran-rejects-turkmenistan-proposal-gas-shipments-turkey/28824118.html>> (accessed July 21, 2019).

Выводы

Хотя ЕС сохранил интерес к центральноазиатскому газу, союз до сих пор не получил прямого доступа к рынкам, и его успех ограничивался только работой некоторых программ содействия и поддержкой активного политического диалога. Точкой отсчета для автора стал ряд стратегических событий, произошедших в последнее время как на региональном газовом рынке, так и в Туркменистане. Эти события могут, по крайней мере, теоретически, придать импульс газовым отношениям между ЕС и Туркменистаном. Тем не менее, после рассмотрения нескольких факторов, кажется, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе не следует ожидать какого-либо значительного прогресса в этих отношениях, поскольку как геополитические реалии, так и экономические трудности ограничивают свободу действий ЕС в энергетическом секторе Туркменистана. В то же время следует подчеркнуть, что в глазах ЕС Туркменистан стал наиболее важным игроком среди стран Центральной Азии с точки зрения природного газа: стратегия диверсификации экспорта газа Туркменистана отвечает интересам ЕС в диверсификации импорта. Соответственно, туркменский газ стал постоянным темой дискурса ЕС в области энергетической безопасности и диверсификации. Крайне важно, чтобы в результате подписания Конвенции о правовом статусе Каспийского моря в августе 2018 года была создана более благоприятная правовая среда для возможного Транскаспийского трубопровода, который долгое время был ключевым элементом интереса ЕС в регионе. Не менее важно подчеркнуть, что с точки зрения политической и коммерческой составляющих вопросы к проекту все еще сохраняются. Более того, маловероятно, что неблагоприятные условия, созданные в Туркменистане для участия иностранных энергетических компаний значительно изменятся в обозримом будущем. Это, несомненно, будет мешать европейским компаниям вести дела с Туркменистаном, если Ашхабад не предложит более гибкие условия сотрудничества. Наконец, в отношении возможного газового сообщения между Туркменистаном и ЕС можно сделать следующий короткий вывод: геополитический интерес ЕС, который заключается в установлении газовых связей с Туркменистаном, - это лишь одна сторона медали. Даже если Ашхабад предложит лучшие условия для газового сотрудничества, все

равно возникает ряд коммерческих вопросов. Например, будет ли туркменский газ предлагаться по достаточно привлекательным ценам; кто на самом деле будет покупать туркменский газ в ЕС; в каких объемах, особенно в свете прошлого опыта; и кто будет финансировать инфраструктурный проект необходимый для транспортировки газа. По крайней мере, до тех пор, пока эти вопросы остаются без ответа, шансов на установление прямой связи между газовыми рынками ЕС и Туркменистана немного.

Рекомендации

- Хотя диверсификация импорта энергоносителей является целью энергетической стратегии ЕС, и включение туркменского газа в импорт ЕС долгое время рассматривалось в качестве основной задачи, ЕС необходимо тщательно проанализировать и пересмотреть геополитическую и экономическую ситуации, когда дело доходит до оценки вопроса о потенциальном введении туркменского газа в поставки в ЕС. Учитывая постоянно меняющийся ландшафт энергетической безопасности в регионе, появление новых поставщиков, а также текущие/ожидаемые цены на газ, Брюссель должен регулярно проводить анализ затрат и выгод, чтобы определить, является ли туркменский газ потенциально выгодным вариантом для Европы.
- Что касается Транскаспийского трубопровода, то крайне важно, чтобы ЕС оставался открытым для участия в диалоге со всеми заинтересованными сторонами. Несмотря на трудности, возникающие на пути реализации данного проекта, ЕС должен быть не только готов продолжать переговоры с Туркменистаном, но и играть роль посредника в трехсторонних встречах с Туркменистаном и Азербайджаном, а также в рамках других многосторонних форматов.
- Кроме того, ЕС должен сохранять диалог как с представителями государственного, так и частного секторов европейской энергетической отрасли. С одной стороны, это неизбежно для участия в инклюзивном энергетическом диалоге с Туркмени-

станом, а с другой важно для извлечения опыта из прежних неудачных попыток импорта туркменского газа в Европу, таких как Каспийская Корпорация Развития.

- Хотя заинтересованность ЕС в диверсификации энергопоставок отлично согласуется с необходимостью Туркменистана в диверсификации экспорта, геополитические и коммерческие реалии не позволили сторонам реализовать проект Транскаспийского трубопровода, который мог бы установить газовое сообщение между Туркменистаном и ЕС через Южный газовый коридор. Для достижения прогресса в этом направлении потребуются значительные изменения в подходах Туркменистана. Во-первых, Ашгабаду следует пересмотреть позицию в отношении иностранных инвестиций в свой энергетический сектор, во-вторых, рассмотреть вопрос о заключении дальнейших соглашений о разделе продукции с иностранными энергетическими компаниями, и, в-третьих, когда в ходе переговоров речь заходит о потенциальных объемах газа, которые предполагается транспортировать через Транскаспийский трубопровод Туркменистану следует демонстрировать большую гибкость.
- Наконец, с точки зрения общей перспективы, важно, чтобы ЕС продолжал свои усилия по наращиванию диалога и взаимоотношений с Туркменистаном. В результате визита Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности / вице-президента Европейской комиссии Федерики Могерини в июле 2019 года в Ашхабад было подписано Соглашение об учреждении полноценной делегации ЕС в Туркменистане, что является важным шагом для укрепления связей между Брюсселем и Ашхабадом. Такой шаг может создать благоприятную основу для улучшения диалога между двумя сторонами по стратегически важным вопросам, таким как энергетическая политика.

Список литературы

Caspian Development Corporation. "Final Implementation Report." (2010): 3. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_12_report_cdc_final_implementation.pdf> (accessed 21 July 2019).

Commission of the European Communities. "An EU Energy Security and Solidarity Action Plan." (2008): 4. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:EN:PDF>> (accessed 21 July 2019).

Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. 12 August 2018. <<http://en.kremlin.ru/supplement/5328>> (accessed 21 July 2019).

Council of the European Union. "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership." (2007): 13. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "Ashgabat Declaration." <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/ashgabat-declaration_en> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "EU Energy in Figures Statistical Pocketbook 2018." <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1/language-en>> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "Speech by Commissioner Miguel Arias Cañete at the 4th EU Energy Summit: International geopolitical uncertainties: brakes or accelerators for the EU energy transition?" <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3242_en.htm> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "Statement by Vice-President Maroš Šefčovič on the opening of TANAP." <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/statement-vice-president-maros-sefcovic-opening-tanap_en> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership." (2009): 12. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf> (accessed 21 July 2019).

"OPEC Annual Statistical Bulletin 2018." <<https://asb.opec.org/index.php/datadownload>> (accessed 21 July 2019).

T.C. Enerji Piyasasi Düzenleme Kurumu. "Doğalgaz Piyasası 2017 Yılı Sektör Raporu." (2018): 7. <<https://www.epdk.org.tr/Detay/DownloadDocument?id=nEv8WXcSskU=>> (accessed 21 July 2019).

Van der Linde, Coby. In: Workshop Proceedings. EU Energy Independence, Security of Supply and Diversification of Sources. (Brussels: European Parliament, 2017): 12.

Stern, Jonathan P. "The Future of Russian Gas and Gazprom." Oxford University Press, (2015): 86-96.

Verda, Matteo. "The Foreign Dimension of EU Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor." In: Godzimirski, Jakub M. "EU Leadership in Energy and Environmental

Governance: Global and Local Challenges and Responses." Springer, 2016: 78.

Aliyeva, Kamila. "Gas dispute between Iran, Turkmenistan escalates further." Azernews (Baku), 30 January 2018. <<https://www.azernews.az/region/126305.html>> (accessed 21 July 2019).

"China's CNPC imports first gas from Kazakhstan ahead of winter." Reuters, 23 October 2017. <<https://www.reuters.com/article/china-gas-imports/chinas-cnpcimports-first-gas-from-kazakhstan-ahead-of-winter-idUSL4N1MY186>> (accessed 21 July 2019).

Coffey, Luke. "A Trans-Caspian Gas Pipeline: Start Small but Aim Big." The Heritage Foundation, 20 May 2019. <<https://www.heritage.org/global-politics/commentary/trans-caspian-gas-pipeline-start-small-aim-big>> (accessed 21 July 2019).

Cutler, Robert. "Trans-Caspian Gas Pipeline Gains Further Momentum." NATO Association of Canada, 22 May 2019. <<http://natoassociation.ca/trans-caspiangas-pipeline-gains-further-momentum/>> (accessed 21 July 2019).

"EU welcomes interest of additional suppliers to join Southern Gas Corridor – Sefcovic." Azernews (Baku), 13 June 2018. <https://www.azernews.az/oil_and_gas/133394.html> (accessed 21 July 2019).

Forbes, Alex. "Turkmenistan sees light at the end of the tunnel." Petroleum Economist (London), 10 June 2019. <<https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2019/turkmenistan-sees-light-at-the-end-of-the-tunnel>> (accessed 21 July 2019).

Fraser, Peter in Workshop Proceedings. EU Energy Independence, Security of Supply and Diversification of Sources. (Brussels: European Parliament, 2017): 7.

"Gazprom completes pipeline system for TurkStream project." Offshore Energy Today, 20 March 2019. <<https://www.offshoreenergytoday.com/gazprom-completes-pipeline-system-for-turkstream-project/>> (accessed 21 July 2019).

Gotev, Georgi. "Three presidents inaugurate TANAP pipeline in Turkey." Euractiv (Brussels), 12 June 2018. <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/three-presidents-inaugurate-tanap-pipeline-in-turkey/>> (accessed 21 July 2019).

Gotev, Georgi. "Turkmenistan to tap into Southern Gas Corridor." Euractiv (Brussels), 8 May 2018. <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/turkmenistan-to-tap-into-southern-gas-corridor/>> (accessed 21 July 2019).

Gurbanov, Ilgar. "Caspian Convention Signing and the Implications for the TransCaspian Gas Pipeline." Eurasia Daily Monitor 15, no. 127 (2018). <<https://jamestown.org/program/caspian-convention-signing-and-the-implications-for-the-transcaspian-gas-pipeline/>> (accessed 21 July 2019).

Gurbanov, Ilgar. "The Perspective of Trans-Caspian Gas Flow to Europe." CACI Analyst, 25 October 2018. <<https://www.cacianalyst.org/publications/analyticalarticles/item/13538-the-perspective-of-trans-caspian-gas-flow-to-europe.html>>(accessed 21 July 2019).

Jakóbowski, Jakub and Marszewski, Marius. "Crisis in Turkmenistan: A test for China's policy in the region." OSW Commentary, 284 (2018). <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_284.pdf> (accessed 21 July 2019).

Karle, Prathamesh. "Caspian agreement: Many issues still to be settled." Observer Research Foundation – Raisina Debates, 15 October 2018. <<https://www.orfonline.org/expert-speak/caspian-agreement-many-issues-still-to-be-settled-44871/>>(accessed 21 July 2019).

Khrennikova, Dina. "Caspian Sea Breakthrough Treaty Set to Boost Oil, Pipeline Plans." Bloomberg, 12 August 2018. <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-12/caspian-sea-breakthrough-treaty-set-to-boost-oil-pipelineplans>> (accessed 21 July 2019).

Konarzewska, Natalia. "Russia resumes natural gas imports from Turkmenistan." New Eastern Europe (Krakow), 31 May 2019. <<http://neweasterneurope.eu/2019/05/31/russia-resumes-natural-gas-imports-from-turkmenistan/>> (accessed 21 July 2019).

Korányi, Dávid. "Croatian LNG Terminal: Now or Never?" Atlantic Council, 27 April 2018. <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/croatian-lng-terminal-now-or-never>> (accessed 21 July 2019).

"Nord Stream 2 company says starting preparatory work off German coast." Reuters, 15 May 2018. <<https://www.reuters.com/article/nord-stream-pipeline/nord-stream2-company-says-starting-preparatory-work-off-german-coast-idUSL5N1SM43D>> (accessed 21 July 2019).

Pannier, Bruce. "Afghan TAPI Construction Kicks Off, But Pipeline Questions Still Unresolved." Radio Free Europe / Radio Liberty, 23 February 2018. <<https://www.rferl.org/a/qishloq-ovozi-tapi-pipeline-afghanistan-launch/29059433.html>> (accessed 21 July 2019).

Pannier, Bruce. "Iran Rejects Turkmen Proposal For Gas Shipments To Turkey." Radio Free Europe – Radio Liberty, 30 October 2017. <<https://www.rferl.org/a/iran-rejectsturkmenistan-proposal-gas-shipments-turkey/28824118.html>> (accessed 21 July 2019).

Pirani, Simon. "Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030." OIES Paper 235. (2018): 14-18. <<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/07/Lets-not-exaggerate-Southern-Gas-Corridor-prospects-to-2030-NG-135.pdf>> (accessed 21 July 2019).

Putz, Catherine. "Turkmenistan Completes East-West Pipeline: What's Next?" The Diplomat, 29 December 2015. <<https://thediplomat.com/2015/12/turkmenistancompletes-east-west-pipeline-whats-next/>> (accessed 21 July 2019).

"Qatar looking to strengthen LNG ties with Poland." LNG World News, 25 April 2018. <<https://www.lngworldnews.com/qatar-looking-to-strengthen-lng-ties-withpoland/>> (accessed 21 July 2019).

"Turkey opens TANAP gas pipeline from Azerbaijan." Pipeline Oil and Gas Magazine (Dubai), 13 June 2018. <<https://www.pipelineoilandgasnews.com/regionalinternational-news/regional-news/2018/june/turkey-opens-tanap-gaspipeline-from-azerbaijan/>> (accessed 21 July, 2019).

"Turkmen gas exports to China to hit 65 bcm/year by 2020." Reuters, 3 September 2013. <<https://www.reuters.com/article/gas-turkmenistan-china/turkmen-gasexports-to-china-to-hit-65-bcm-year-by-2020-idUSL6NOGZ00T20130903>>(accessed 21 July 2019).

European Commission. "Liquefied Natural Gas." <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas-lng>> (accessed 21 July 2019).

European Commission. "Projects of Common Interests." <<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>> (accessed 21 July 2019).

Gazprom. "Power of Siberia." <<http://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>> (accessed 21 July 2019).

Gazprom. "Purchase contract signed for Turkmen gas." <<https://www.gazprom.com/press/news/2019/july/article483669/>> (accessed 21 July 2019).

INOGATE. "2nd Energy Ministerial Conference - Astana, 30 November 2006." <http://w1.inogate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3A2nd-energyministerial-conference-astana-30-november-2006-&catid=45%3Aministerialconferences&Itemid=114&lang=en> (accessed 21 July 2019).

INOGATE. "15th Anniversary Edition – INOGATE in Milestones 1996-2011." (2012): <http://www.inogate.org/documents/15years_WEB_EN.pdf> (accessed 21 July 2019).

INOGATE. "In Brief." <<http://www.inogate.org/pages/1?lang=en>> (accessed 21 July 2019).

Региональная интеграция как стратегия энергетической безопасности: опыт Европы по обеспечению безопасности посредством регулятивной интеграции для Центральной Азии

Ричард Уилер

В советское время энергетическая система в Центральной Азии была объединена и взаимосвязана. Электросеть работала как единая система, и водно-энергетических проблем стоящих в данный момент перед государствами региона не существовало. Ситуация изменилась после того, как пять стран обрели независимость. Самообеспечение энергией стало политической целью, и потребовало значительных инвестиций в строительство газопроводов и электрических объединений для снижения зависимости от соседних республик при транспортировке электроэнергии. Страны начали проводить политику в области экспорта и внутреннего снабжения энергией, не учитывая возможностей синергии с соседними странами, обладающими дополнительными энергетическими ресурсами. Вопросы торговли электроэнергией в регионе сильно политизировались.

Недавние улучшения, наметившиеся в отношениях между странами Центральноазиатского региона в настоящее время, вновь открывают возможности интеграции региональной энергетической системы таким образом, чтобы это было выгодно странам региона. Однако реинтеграция в контексте двадцать первого века потребует гораздо большего, чем просто согласие на повторное объединение электрических сетей или возобновление работы газопроводов. Привлечение значительного количества возобновляемых источников энергии, необходимого региону для выполнения своих обязательств по сокращению выбросов углерода в соответствии с Парижскими соглашениями, потребует значительного наращивания регионального сотрудничества и скоординированной реформы регулирования.

В данной статье автор рассматривает вопросы о применении и приемлемости практик используемых с целью повышения энергетической безопасности в Европейском союзе в реалиях нынешних процессов энергоинтеграции в Центральной Азии. До принятия в 2009 году Третьего энергетического пакета, европейские энергетические рынки были локальными и недостаточно хорошо интегрированными. Эта статья в начале предложит некоторые определения энергетической безопасности и потом обсудит нормативные изменения, произошедшие в ЕС начиная с 2009 года. Внимание также необходимо уделить внедрению и использованию «сетевых кодов» и тому, как они способствуют интеграции энергетического рынка. Примеры европейских и североамериканских энергетических рынков раскрывают уникальные вызовы, с которыми придется столкнуться Центральной Азии, если будет принято решение об использовании возобновляемых источников энергии в больших масштабах. Будет рассмотрена роль существующих многосторонних организаций, связанных с энергетикой, и их потенциал для сотрудничества в реализации новых энергетических правил на региональном уровне. Наконец, будет представлено тематическое исследование об уроках, извлеченных в связи с аварией на Бишкекской тепловой электростанции в начале этого года и общей энергетической безопасностью.

Определения энергетической безопасности

Прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о том, каким образом региональная интеграция может сыграть позитивную роль в обеспечении энергетической безопасности, необходимо обсудить различные определения энергетической безопасности. Следует отметить, что нет общепринятого определения энергетической безопасности и что каждая организация, занимающаяся вопросами энергетики, имеет тенденцию определять энергетическую безопасность таким образом, чтобы наиболее точно отразить ее мандат и интересы.

ОБСЕ, например, использует один из самых широких подходов в определении энергетической безопасности. Учитывая возможные интересы всех 57 государств-участниц, каждая из которых опира-

ется на свои собственные уникальные энергетические механизмы, подход ОБСЕ, в основном способствующий диалогу между странами-производителями, странами транзита и потребления, позволяет использовать широкий подход к энергетическим вопросам в соответствии со своим мандатом в качестве организации безопасности, обладающей инструментами для управления конфликтами.¹

Можно утверждать, что именно Уинстон Черчилль инициировал обсуждение энергетической безопасности в начале двадцатого века, сказав, что «надежность и уверенность в поставках нефти заключается исключительно в широте номенклатуры выбора»² Почти через столетие после Черчилля дебаты по энергетической безопасности продолжились во время Всемирного энергетического конгресса, когда применили термин «энергетическая трилема», означающий, что поставки энергии должны быть безопасными, справедливыми и экологически устойчивыми.³ Следует отметить, что страны-потребители склонны видеть энергетическую безопасность через призму доступа к энергии или безопасности поставок; как видно из определения, используемого Международным энергетическим агентством (МЭА), а именно «бесперебойной доступности источников энергии по доступной цене».⁴ С другой стороны, производители энергии склонны рассматривать энергетическую безопасность как беспрепятственный доступ к рынкам, на которых они могут получить лучшую цену за свой товар.

В Европейском союзе на данный момент не существует официально согласованного определения безопасности поставок энергоресурсов. Однако, учитывая, что ЕС, как правило, является импортером таких ресурсов, в частности природного газа, не удивительно, что ЕС уделяет особое внимание, обеспечению

¹ «С тематической точки зрения, наше участие все в большей степени включает в себя эффективное управление и транспарентность в энергетическом секторе, а также угрозы для критически важной энергетической инфраструктуры, устойчивые решения в области энергетики, повышение осведомленности и механизмы раннего предупреждения». Выступление Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ Горана Свилановича на заседании Средиземноморской координационной группы в Вене, 18 мая 2012 г.

² С сайта <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security>, получил доступ 22 марта 2018 года.

³ Официальный вебсайт World Energy Council: <http://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/09/Trilemma-original.pdf> accessed 3 February 2014.

⁴ Официальный вебсайт IEA: <http://www.iea.org/topics/energysecurity/> получил доступ 3 февраля 2014 года.

безопасности поставок, создавая надежные схемы рынков, поддерживаемых четкими правилами и новыми регулирующими учреждениями. Совет европейских регулирующих органов в области энергетики в своем «Концептуальном документе по безопасности газоснабжения» упоминает рекомендации для «предотвращения» и «смягчения».⁵ Безопасность поставок в понимании ЕС имеет как краткосрочные, так и долгосрочные элементы. Краткосрочная безопасность – это способность энергосистемы оперативно реагировать на внезапные изменения соотношения спроса и предложения.⁶ Например, взрыв и однодневное выведение из строя станции в результате промышленной аварии в Баумгартене (Австрия) в декабре 2017 года, не привели к кризису газоснабжения в Восточной Центральной Европе.⁷ Этот инцидент продемонстрировал устойчивость европейского газового рынка. Долгосрочная же энергетическая безопасность предполагает своевременные инвестиции, направленные на поставку энергии в соответствии с экономическими изменениями и экологическими потребностями.⁸ К таким инвестициям относятся не только важнейшие объекты инфраструктуры, такие как линии электропередач и газопроводы, физически связывающие различные национальные энергетические рынки, но также системы распределения, которые попали в зону внимания в начале этого года в Бишкеке.

Региональная энергетическая интеграция и нормативно-правовая база ЕС

Газопроводы и электрические сети, учитывая их особые характеристики, требуют четкого регулирования, для обеспечения энерге-

⁵ С сайта <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/42f8b22e-68f7-d205-5b02-73cda850a676>; Источник: Ilaria Conti, week 11 published lecture materials from course “Introduction to the Regulation of Gas Markets”, p. 3, Florence School of Regulation, accessed 2 February 2018.

⁶ Подробную информацию о безопасности поставок на рынках электроэнергии см. в разделе: Pablo Rodilla and Carlos Batlle, “Security of Generation Supply in Electricity Markets”, Regulation of the Power Sector, Ignacio J. Perez-Arriaga, ed., Springer-Verlag, London, 2013, pp. 582-3.

⁷ Kristi Knolle, “Gas supply from Austrian gas hub back to normal after deadly blast,” 13 December 2017, <https://www.reuters.com/article/us-austria-blast/gas-supply-from-austrian-gas-hub-back-to-normal-after-deadly-blast-idUSKBN1E7242>, accessed 16 December 2017.

⁸ Ilaria Conti, week 9 lecture from course “Introduction to the Regulation of Gas Markets”, Florence School of Regulation, accessed 29 January 2018.

тической безопасности за счет их надлежащего использования.^{9,10} Следовательно, Европейский союз старается обеспечить «безопасность поставок», поскольку неформально определяет энергетическую безопасность через рыночную интеграцию и реформы в сфере регулирования. Европейский путь к континентальному, интегрированному рынку газа, начался еще в 1996 году, когда был принят так называемый первый энергетический пакет. Он предполагал доступ к системе для всех компаний, включая новых и действующих участников рынка, которым был необходим доступ к газопроводам.¹¹ Если первый энергетический пакет касался поставок, второй энергетический пакет фокусировался на спросе, позволяя клиентам свободно выбирать поставщиков.¹² Однако этих реформ было недостаточно для создания континентального газового рынка, и поэтому в 2009 году был принят третий энергетический пакет. Учитывая, что государства-члены ЕС довольно ревностно отстаивают свои национальные интересы в энергетической политике, третий энергетический пакет стал возможным благодаря Лиссабонскому соглашению 2009 года, в котором указывалось, что энергетическая политика попадает в область общей компетенции.¹³ Директивы ЕС 2009/73/ЕС (по газу)¹⁴ и 2009/72/ЕС (по электричеству)¹⁵ обеспечивают официальную поддержку третьего энергетического пакета. Третий пакет предписывал разделение активов добычи и транспортировки.¹⁶ Другими словами,

⁹ См. приложение 1 в конце диаграммы, иллюстрирующие функционирование рынков электроэнергии и природного газа.

¹⁰ В качестве иллюстрации сложности управления электрическими сетями: в соответствии с законами Кирхгофа о по физике, поток электроэнергии в сети не может быть направлен по заранее заданному пути; хотя мы можем знать точки входа и выхода, точный путь, пройденный потоком электроэнергии через сложную сеть, не может контролироваться операторами сети. Источник: Damian Laloux and Michel Rivier, "Technology and Operation of Electric Power Systems", Regulation of the Power Sector, Ignacio J. Perez-Arriaga, ed., Springer-Verlag, Лондон, 2013, страницы. 2-3.

¹¹ Ilaria Conti, week 9 lecture from course "Introduction to the Regulation of Gas Markets", Florence School of Regulation, accessed 29 January 2018.

¹² Там же.

¹³ В частности, в соответствии со статьей 194 Договора о функционировании Европейского союза. Источник: Aurelie Bos, Tatiana Mitrova, Kirsten Westphal, "German-Russian Gas Relations: A Special Relationship in Troubled Waters", December 2017, German Institute for International and Security Affairs, p. 23.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0072&from=EN>.

¹⁶ Ilaria Conti, week 9 lecture from course "Introduction to the Regulation of Gas Markets." Op. cit.

производители природного газа или электроэнергии уже не могли иметь собственные линии транспортировки энергии. Такое разделение создало условия и предпосылки, обеспечившие появление конкурентного оптового и европейского энергетического рынков. Были введены новые рыночные механизмы, в том числе вступительные и выходные тарифы и аукционы газовых активов.¹⁷ В целях повышения устойчивости в случае перебоев газоснабжения было принято Постановление 994/2010 «О безопасности поставок газа»; это положение вводило в действие планы действий в чрезвычайных ситуациях и уполномочивало Координационную группу по газу поддерживать совместные действия и обмен информацией. Не менее важно, что третий энергетический пакет также сформировал институциональную основу для регулирования вопросов энергетики, создав ACER (Европейское агентство по сотрудничеству в области регулирования энергетики), ENTSOG и ENTSO-E (европейскую сеть системных операторов передачи газа и электроэнергии, соответственно).¹⁸ «Регулирующий орган» является национальным органом, отвечающим за управление энергетикой, а «оператор газотранспортной системы» или ОГС отвечает за эксплуатацию системы транспортировки на определенной территории. Возможно наличие единственного национального регулирующего органа, некоторые большие страны, такие как Германия, поделили свои газовые системы между несколькими ОГС.

В дополнение к внедрению необходимых положений для создания конкурентного общего энергетического рынка и институциональных основ регулирования, ЕС принял решение ввести дополнительную меру, призванную привести энергетические нормы к единому знаменателю на всем континенте: кодексы газовой и электрической систем. Кодексы газовой системы были разработаны ENTSOG и призваны регулировать важные аспекты функционирования газовых рынков через границы, включая распределение пропускной способности трубопроводов, практику управления перегрузками, гармонизацию транспортных тарифов, единиц измерения и других технических деталей для обеспечения взаимодействия между соседними операторами газотранспортной системы.¹⁹

¹⁷ Ilaria Conti, week 9 lecture from course "Introduction to the Regulation of Gas Markets." Op. cit.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Ilaria Conti, week 11 lecture from course "Introduction to the Regulation of Gas Markets", Op. cit.

Что касается электричества, существует в общей сложности восемь кодексов: три рыночных, три кодекса подключения и два операционных кодекса.²⁰ Необходимо отметить, что уровень проработки газовых кодексов в ЕС в настоящее время выше, чем электрических.²¹

Проблемы европейских и североамериканских рынков электроэнергии

Европейские институты уделяли большое внимание роли возобновляемых источников энергии при построении интегрированного энергетического рынка. Конкретные меры включают Директиву о ВИЭ 2009 года; Директиву об энергосбережении 2012 года; инициативу 20/20/20; и последний, Зимний пакет перехода на экологически чистую энергию от ноября 2016 года. Такое внимание в большей мере было предопределено обеспокоенностью европейцев экологическими последствиями из-за изменения климата, что, безусловно, привело к широкой поддержке участия европейских стран в процессе РКК ООН²² и в конечном итоге добровольному сокращению выбросов углерода, после одобрения Парижского соглашения в ноябре 2015 года. В дополнение к положительным экологическим последствиям, конструктивно интеграция возобновляемых источников энергии может также заметно повысить энергетическую безопасность путем диверсификации энергетического баланса страны или региона.

Однако ассимиляция возобновляемых источников энергии (ВИЭ) не лишена технических трудностей. Наиболее широко используемыми ВИЭ являются ветер и солнечная энергия, генерируемые на переменной (а не постоянной) основе. Современные технологии не позволяют хранить электроэнергию в значительных

количествах в течение длительного периода времени. Кроме того, для поддержания баланса в энергосистеме электричество должно потребляться пользователем в точке выхода сети одновременно и в равном объеме производимой электроэнергии в точке входа в сеть.²³ Это означает, что возобновляемые источники энергии в настоящее время невозможно использовать в качестве базовых запасов энергии.²⁴ Наглядные примеры, демонстрирующие проблемы использования переменных источников энергии, представлены в Приложении 2. Очевидно: восстановление целостности центрально-азиатской сети и энергетических систем потребует гораздо больше усилий, чем правила действовавшие в советское время. Необходимо также принять внимание технологические наработки XXI века. Странам Центральной Азии было бы разумно обратиться к организациям, у которых уже есть опыт внедрения передовых практик в процессы объединения своих энергетических систем в региональную структуру, которая может принести пользу всем пяти странам в синергетической манере. Далее мы рассмотрим некоторые многосторонние организации, оперирующие в регионе.

Многосторонние организации и потенциал сотрудничества

На данный момент можно выделить несколько организаций, занимающихся региональными энергетическими вопросами в Европе и Евразии.²⁵ Некоторые из них в основном занимаются регулированием процессов, другие выделяют проблемы экономики и торговли, остальные относятся к организациям, специализирующимся на вопросах безопасности. Далее мы постараемся описать их роли, начиная от двигателей экономической интеграции, примеров лучших практик по связанным с энергетикой вопро-

²⁰ Leonardo Meeus, Tim Schittekatte, "The EU Electricity Network Codes: Technical Report," European University Institute, Florence, October 2017. This publication can provide a very detailed discussion about the subject of power networks and the use of network codes in Europe.

²¹ Interview by Ilaria Conti, Head of Gas Area, Florence School of Regulation, with Klaus-Dieter Borchardt, Director of DG Energy, European Commission, on 22 January 2018; accessed on 25 January 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=N7GBa3YyYKY>.

²² The UN Framework Convention on Climate Change has been the mechanism through which the Kyoto Protocol (1997), Cancun Agreement (2010, agreement on limiting global warming to 2C), and Paris Agreement (2015) were negotiated.

²³ Damian Laloux and Michel Rivier, "Technology and Operation of Electric Power Systems", Regulation of the Power Sector, Ignacio J. Perez-Arriaga, ed., Springer-Verlag, London, 2013, p. 2.

²⁴ For a detailed discussion about how electricity grids function, see Ibid; and Leonardo Meeus, Tim Schittekatte, "The EU Electricity Network Codes: Technical Report," European University Institute, Florence, 2018.

²⁵ Для более детального рассмотрения этой темы, пожалуйста, обратитесь к следующим разделам: Wheeler, Richard, "Multilateral Engagement with Central Asia on Energy Issues", Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane? Ed. Daniel L. Burghart and Theresa Sabonis-Helf, Lexington Books, 2018, pp. 269-290.

сам регулирования или площадки для диалога. В рамках такой дискуссии наиболее важными многосторонними организациями являются Шанхайская организация сотрудничества, Евразийский экономический союз и Энергетическое сообщество. Шанхайская организация сотрудничества является одним из примеров площадки для диалога по вопросам энергетики. Организация, занимается вопросами безопасности и недавно помимо давних членов Китая, России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана включила в свой состав еще Индию и Пакистан. Главной задачей ШОС является борьба с «тремя злами» терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.²⁶ Тем не менее, сотрудничество в области энергетики уже давно входит в повестку дня ШОС, и переговоры о формировании «энергетического клуба» начались еще в 2004 году,²⁷ а соглашение было официально достигнуто в 2013 году.²⁸ Данный Энергетический клуб является консультативным органом и по форме схож с Деловым советом организации; его основная цель - поощрять факультативный диалог среди академических кругов, государственных чиновников и деловым сообществом своих стран-членов. Энергетический клуб ШОС является довольно необычным образованием в контексте ШОС, поскольку в 2017 году Турция, будучи председательствующей стороной, даже не являлась членом ШОС. Другие страны, не входящие в ШОС, которые на данный момент принимают активное участие в Энергетическом клубе ШОС, включают Афганистан, Беларусь, Иран, Монголию и Шри-Ланку. Хотя организации, функционирующие как платформы факультативного диалога, такие как ОБСЕ или Энергетический клуб ШОС, часто предоставляют возможности для неформального обмена передовыми практиками, опыт показывает, что углубленные технические знания, необходимые для управления дискуссиями о координации энергетических правил зачастую, выходит за рамки компетенций таких организаций.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) - экономический торговый альянс, в последнее время ставший очень активным в вопросах региональной энергетической интеграции. Несмотря

²⁶ Shanghai Cooperation Organization, "About SCO," http://eng.sectsc.org/about_sco/, accessed 14 August 2018.

²⁷ Matusov, Artyom. "Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering?" *China and Eurasia Forum Quarterly* 5, no. 3 (2007): 83-99.

²⁸ "SCO members ink memo on creation of Energy Club," *Asia-Plus*, December 8, 2013, <http://news.tj/en/news/sco-members-ink-memo-creation-energy-club>.

на то, что ЕАЭС сформировался в его нынешнем виде лишь к январю 2015 года, он является преемником Таможенного союза, созданного в конце 1990-х годов. В настоящее время в состав организации входят Россия, Беларусь, Армения, Казахстан и Кыргызстан; ЕАЭС заключил или в настоящее время ведет переговоры по соглашениям о свободной торговле с государствами, не являющимися членами организации - Ираном, Китаем, Индией, Египтом и Вьетнамом.²⁹ Между его пятью членами ЕАЭС планирует создать единые энергетические рынки в электроэнергетике (к 2019 году), обмен на общем рынке нефти (к 2021 году) и интегрированный рынок природного газа (к 2025 году).³⁰ Как сообщается, основа его технической интеграции, сетевых кодов основана на правилах, используемых в настоящее время в зоне свободной торговли СНГ.^{31,32} Интеграция энергопотребления в ЕАЭС осуществляется, находящейся в Москве, экономической комиссией, которая функционирует так же, как и Европейская комиссия. В рамках этой Евразийской экономической комиссии функционирует Отдел энергетики, контролируемый министром, отвечающим за энергетические и инфраструктурные портфели.³³ Хотя ЕАЭС, в отличие от Энергетического клуба ШОС, активно работает над созданием единого энергетического рынка, решая нормативные и технические вопросы, на данный момент в его состав входят только две из пяти стран Центральной Азии. Учитывая, что Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан - страны, без которых интеграция Центральной Азии в более обширный регион представляется затрудненной, - не входят в ЕАЭС, существует реальная угроза того, что по мере разработки технических и нормативных норм при образовании единого энергетического рынка в ЕАЭС могут возникнуть сложности из-за несовместимости нормативных баз.

²⁹ <https://www.telesurtv.net/English/news/Iran-Joins-Free-Trade-Zone-with-Eurasian-Economic-Union-20180424-0033.html> accessed on 25 April, 2018.

³⁰ Maria Pastukhova and Kirsten Westphal, *Eurasian Economic Union Integrates Energy Markets - EU Stands Aside*, SWP Comments 5, German Institute for International and Security Affairs, January 2018, pp. 1-4.

³¹ According to a discussion held under Chatham House rules at the Central Asia Energy Security Conference; Almaty, Kazakhstan, 4-6 April 2018, organized by the George C. Marshall European Center for Security Studies.

³² CIS FTA members currently include: Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan, Uzbekistan. Ukrainian participation in the CIS FTA was unilaterally suspended by Russia, effective on 1 January 2016.

³³ Eurasian Economic Commission, "Energy and infrastructure," <http://www.eurasiancommission.org/en/act/energetikaiinfr/Pages/default.aspx>.

Европейское энергетическое сообщество - это региональная организация, секретариат которой находится в Вене, Австрия. Организация работает со странами, которые либо стремятся присоединиться к Европейскому союзу, либо увеличить обороты торговли энергией с Европой. Миссия сообщества состоит в том, чтобы способствовать созданию интегрированного энергетического рынка, открывающего возможности для трансграничной торговли энергией и интеграции с рынком ЕС путем расширения внутренней энергетической политики ЕС и включения в нее не входящих в ЕС членов на юридически обязывающей основе. Страны, с которыми работает организация, известны как Договаривающиеся стороны, и Энергетическое сообщество помогает своим Договаривающимся сторонам развивать их национальную законодательную базу в соответствии с европейским законодательством и нормативной базой в области электроэнергетики, газа, окружающей среды, возобновляемых источников энергии, энергоэффективности, безопасности предложения и конкуренции. Миссия сообщества также включает создание стабильной нормативной и рыночной базы, способной привлекать инвестиции в производство электроэнергии и инфраструктуру; повышение безопасности поставок для обеспечения стабильного и непрерывного энергоснабжения; и улучшение экологической ситуации в связи с энергоснабжением в регионе и стимулирование использования возобновляемых источников энергии и повышения энергоэффективности.³⁴ Хотя роль энергетического сообщества как региональной организации заключается в том, чтобы привести национальное энергетическое законодательство и его практическое применение Договаривающихся сторон в соответствие с положениями ЕС, признанный опыт Энергетического сообщества в содействии региональной интеграции может служить моделью координации торговли энергией в таких регионах, как Центральная Азия.

Применимость европейского нормативного опыта в Центральной Азии

В ущерб всем странам региона, с момента обретения независимости энергетическое сотрудничество между государствами

³⁴ <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>

Центральной Азии было ограничено. Заключенные недавно двусторонние соглашения оживили надежды на более комплексный региональный подход в сфере торговли энергией. При рассмотрении данной тенденции, следует помнить, что региональная интеграция энергетических рынков включает в себя множество сложных факторов и может восприниматься различными наблюдателями, через призму геополитических, экономических или технических соображений. Хотя некоторые наблюдатели воспринимают такие интеграционные проекты исключительно как конкурентную борьбу различных политических и экономических образованиями, таких как Европейский союз, китайская инициатива «Один пояс - один путь» и Евразийский экономический союз, другие поддерживают диалог между этими организациями на техническом уровне.³⁵

В данной работе автор согласен с необходимостью технического диалога между странами и старается рассмотреть преимущества региональной энергетической интеграции с технической, а не политической точки зрения. Учитывая технологический прогресс в области энергетики в последние годы, будет непросто обеспечить плавную функциональную совместимость региональной энергетической системы в современном контексте сокращения выбросов углекислого газа, возобновляемых источников энергии и конкурентных оптовых рынков, где значительная часть инфраструктуры и эксплуатационных правил сформировались еще в двадцатом веке. С этой точки зрения страны Центральной Азии в значительной степени выиграют от практического опыта, накопленного европейскими институтами и регулирующими органами за последнее десятилетие интеграции сферы энергетики в Европе. В частности, диалог и сотрудничество с Энергетическим сообществом, ACER, ENTSO-E и ENTSOG открывают возможности изучения ценного практического опыта. Рекомендации официального членства или получения официального статуса для стран Центральной Азии в любой из этих многосторонних организаций, выходит за рамки данной статьи, поскольку является скорее политическим вопросом. Сотрудничество широко признанных диалоговых площадок, таких как целевая группа по региональному энергетическому сотрудничеству в Центральной и Южной Азии (RECA, запущенная в сотрудничестве с Энергетической хартией в Брюсселе),³⁶ Энергетический

³⁵ Maria Pastukhova and Kirsten Westphal, *Op. cit.*, pp. 5-7.

³⁶ <https://www.energycharter.org/what-we-do/trade-and-transit/regional-energy-task-force/>.

клуб ШОС или ОБСЕ, с вышеупомянутыми специализированными техническими организациями также может быть выгодным странам региона в качестве механизма обмена передовым опытом.

Тематическое исследование вопросов энергетической безопасности: инцидент на Бишкекской ТЭЦ

Авария Бишкекской теплоэлектростанции и перебои с отоплением в период с января по февраль 2018 года служат показательным примером того, как энергетическая незащищенность в случае использования одного вида топлива в отдельном месте может иметь потенциально разрушительные последствия для региональной энергетической системы. Городская система центрального отопления пострадала 26 января от механического сбоя, когда шесть из восьми отопительных установок полностью отключились.³⁷

В Бишкеке, как и в большинстве бывших советских городских центрах, отопление отдельных жилых и промышленных зданий осуществляется через сложную и централизованную систему труб, которые нагреваются горячей водой, прокачиваемой через всю систему. Такая система централизованного теплоснабжения позволяет потребителям использовать природный газ в основном для приготовления пищи, а электричество для освещения и работы бытовой техники. Использование газа или электричества в целях отопления обычно не требуется (за исключением использования обогревателей в отдельных комнатах), что снижает потребность в газе и электроэнергии в городской энергетической системе.

Система отопления встала из-за технического сбоя водяных насосов, работающих в котлы химобессоленную воду. Мощность упала с 340 до 154 мегаватт (МВт), но, к счастью, стабилизиро-

³⁷ Kapushenko, Anna. "Why is Bishkek freezing, and what happened at the thermal power plant?" (Почему Бишкек мерзнет, и что случилось на ТЭЦ?), <https://kloop.kg/2018/01/29/pochemu-bishkek-merznet-i-cto-sluchilos-na-tets/>, 29 January 2018, accessed 30 January 2018; and Kerimbekov, Chyngyz. Kubat Rakhimov: the accident at the CHP was a result of the decline of the entire power system." (Кубат Рахимов: авария на ТЭЦ была результатом упадка всей энергосистемы), 29 January 2018 <http://knews.kg/2018/01/kubat-rahimov-avariya-na-tets-rezultat-upadka-vsej-energositemy/>, accessed 3 February 2018.

валась на этом уровне.³⁸ Неоднократные попытки довести систему до полной функциональности оставались безуспешными в течение нескольких дней, начиная с 26 января. Усугубляющим фактором являлось то, что система вышла из строя во время сильного похолодания на севере Кыргызстана; дневная температура не превышала -15°C в течение нескольких дней, а ночью снижалась до -23°C .³⁹ Хотя остановки всей энергетической системы города удалось избежать, отсутствие отопления в течение нескольких дней привело к тому, что местные электрические и газораспределительные системы подверглись сильной нагрузке. Жители и новостные агентства сообщали о снижении давления газа по всему городу и локальных отключениях электричества, в некоторых районах города.⁴⁰ Большая нагрузка на систему распределения газа и электричества стала результатом попыток клиентов заменить центральное отопление за счет работы газовых кухонных плит (что может быть опасно из-за возможного отравления угарным газом) и с использованием электрических обогревателей. В частности, 27 января, из-за частично функционирующей системы отопления появилась реальная угроза каскадного отказа газовой и электрической распределительных систем, и город оказался на грани катастрофического энергетического сбоя в самые холодные дни года.

К счастью, ситуация оказалась под контролем, и катастрофы удалось избежать. Помогли некоторые меры, предпринятые заблаговременно: ожидая морозной погоды, 25 января руководители энергосистемы Кыргызстана объявили о временном сокращении экспорта электроэнергии в Узбекистан.⁴¹ Это решение означало, что сохранилось достаточно электроэнергии доступной для отправки в Бишкек во время традиционно малопродуктивных для киргизской сети зимних месяцев. Данная ситуация также свидетельствует о том, что вышеупомянутые локализованные сбои были

³⁸ Chudubaeva, Gulzia. "Accident at the Bishkek CHP: simple workers dismissed, top managers get away with reprimands." (Авария на ТЭЦ Бишкека: уволены простые рабочие, топ-менеджеры отделались выговорами), 29 January 2018. <http://knews.kg/2018/02/avariya-na-tets-bishkeka-uvoleny-prostye-rabochie-top-menedzhery-otdelalis-vygovorami/>, accessed 25 April 2018.

³⁹ <https://www.accuweather.com/en/kg/bishkek/222844/may-weather/222844>.

⁴⁰ Based on telephone interviews with Bishkek residents conducted between 26 January to 10 February 2018.

⁴¹ Iman, Nurul. "Kyrgyzstan stopped provision of electricity to Uzbekistan" (Кыргызстан прекратил подачу электроэнергии в Узбекистан) 26 January 2018, <https://golosislama.com/news.php?id=33731>, accessed 28 January 2018.

вызваны перегруженностью систем распределения в отдельных районах, а не отсутствием электроснабжения в сети.

Кроме того, система лишь частично потеряла функциональность и трубы не замерзли; температура в системе труб снизилась с + 82 ° С до + 62 ° С (первоначально), а затем примерно до + 50 ° С,⁴² в то время как комнатная температура в помещении обычно сохранялась в некомфортном, но не опасном диапазоне от +10 до 15 ° С. Кроме того, 1 февраля установилась более теплая погода, означая, что действительно опасная фаза данного кризиса миновала. Полную функциональность системы централизованного теплоснабжения постепенно удалось восстановить, и благодаря теплой погоде к середине февраля городская система централизованного теплоснабжения в целом работала нормально.⁴³ Хотя Кыргызстану удалось решить проблему без помощи соседей, такая самостоятельность была вынужденной, поскольку альтернативные источники энергии не были доступны в течение этих зимних месяцев, когда гидроэлектрическое снабжение традиционно затруднено. Также сыграло роль и то, что практика дублирования источников не встроена в бишкекскую систему отопления, что позволило бы быстро развернуть альтернативные ресурсы во время чрезвычайных ситуаций.

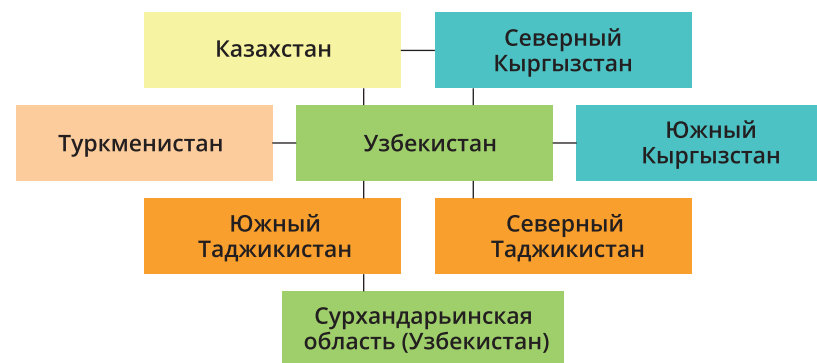
Таким образом, можно извлечь следующие уроки из ситуации с аварией на Бишкекской ТЭЦ: (1) энергетическая незащищенность из-за упора на использование одного вида энергоснабжения (в данном случае, централизованное теплоснабжение) может оказывать каскадное воздействие на безопасность поставок других видов энергии (в данном случае, природный газ и электричество) для конкретного потребительского рынка; (2) сбой в работе оборудования в результате проблем либо внутри электростанции, либо в системе распределения, неизбежно приведет к системным рискам для более широкой энергосети из-за увеличения нагрузки на определенные

⁴² Chudubaeva, Gulzia. "Accident at the Bishkek CHP: simple workers dismissed, top managers get away with reprimands." (Авария на ТЭЦ Бишкека: уволены простые рабочие, топ-менеджеры отделались выговорами), 29 January 2018. <http://knews.kg/2018/02/avariya-na-tets-bishkeka-uvoleny-prostye-rabochie-top-menedzhery-otdelalis-vygovorami/>, accessed 25 April 2018.

⁴³ "When the Bishkek CHP will work normally, according to Isakov." (Когда ТЭЦ работает в привычном режиме, сказал Исаков) 31 January 2018, <https://ru.sputnik.kg/society/20180131/1037525173/kogda-tehc-vernetsya-v-privychnyj-rezhim.html>, accessed 2 February 2018.

участки системы; (3) увеличение системной выработки (относительно инфраструктуры) и более гибкие региональные поставки альтернативных видов топлива (в качестве рыночной модели) могли бы обеспечить городу лучшую энергетическую безопасность.

Действительно, взаимозависимый характер центральноазиатской энергетической системы, несмотря на некоторые строительные проекты по созданию транзитных путей в последние годы, не зависящих от пересечения территории соседних государств, можно увидеть на схеме ниже:

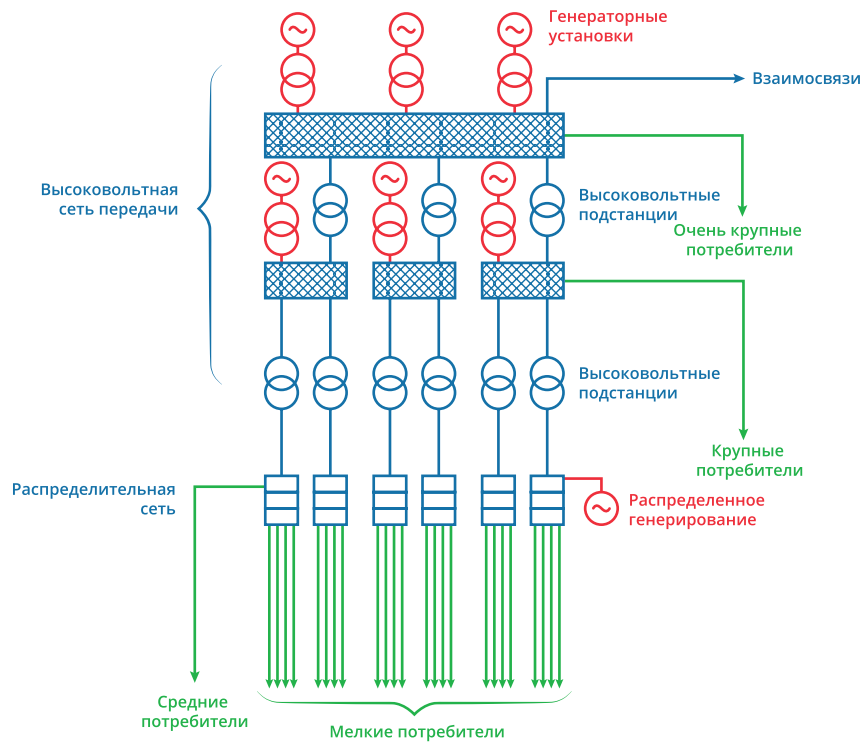


Для справки: более подробный разбор электрической сети в Центральной Азии можно найти в Приложении 3 данной статьи.

⁴⁴ Из презентации Фархода Аминжонова на Центральноазиатской конференции по энергетической безопасности; Алматы, Казахстан, 4-6 апреля 2018 года, организованный Европейским центром исследований в области безопасности имени Джорджа Маршалла.

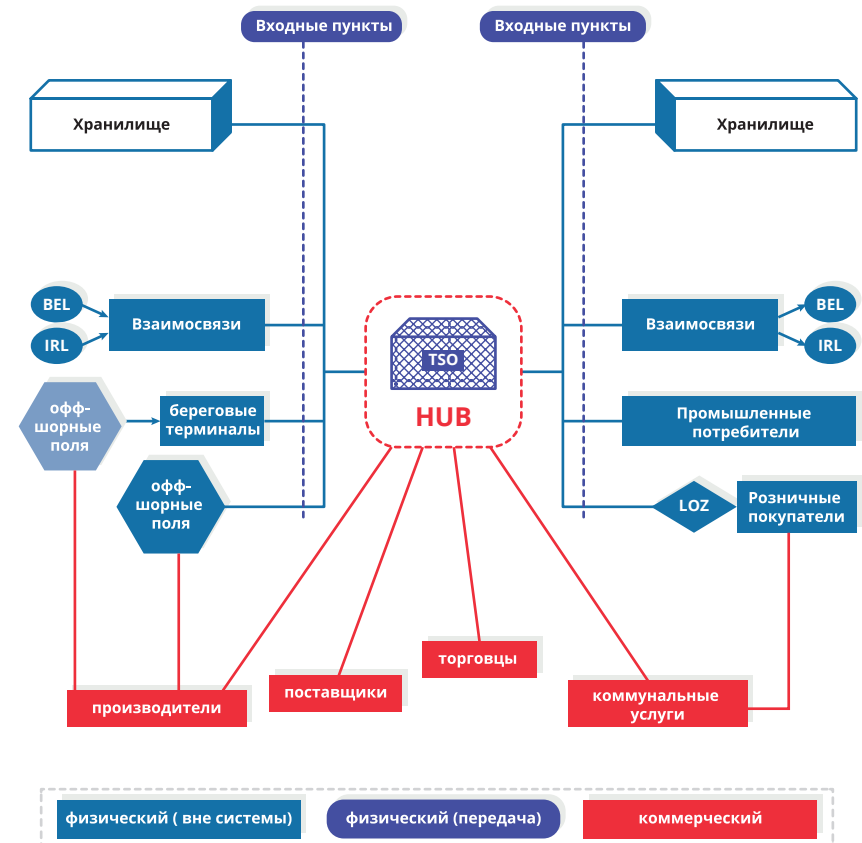
Приложение 1

Иллюстрация 1. Параметры системы и структура типовой электросети:⁴⁵



⁴⁵ Damian Laloux and Michel Rivier, "Technology and Operation of Electric Power Systems," Ignacio J. Perez-Arriaga, ed., Op. cit., Springer-Verlag, London, 2013, p. 6.

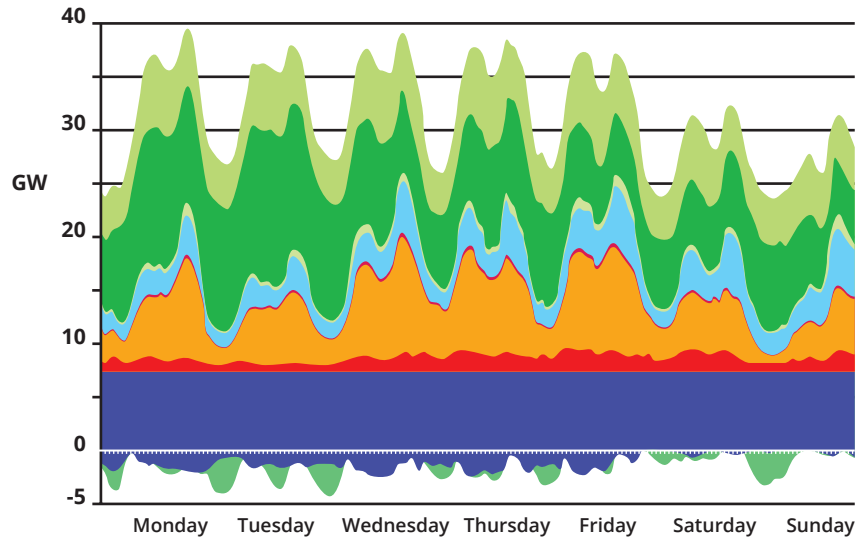
Иллюстрация 2. Иллюстрация физических и коммерческих потоков на газовом рынке:⁴⁶



⁴⁶ Paolo Natali, Lesson 1 text for online course Introduction to the Regulation of Gas Markets, p. 6, Florence School of Regulation, accessed on 9 November 2017.

Приложение 2

Иллюстрация 3. Динамика постоянного и переменного электричества в течение недели (Испания)⁴⁷



- CHP+PV+Biom.
- Wind
- Pump. gen.
- Hydro
- Imports
- Fuel-oil
- CCGT
- Coal
- Nuclear
- Exports
- Pump. purch.

⁴⁷ Mariano Ventosa, Pedro Linares and Ignacio J. Pérez-Arriaga, "Power System Economics", Regulation of the Power Sector, Ignacio J. Perez-Arriaga, ed., Op. cit., Springer-Verlag, London, 2013, p. 57.

Иллюстрация 4. Изменение источников электроэнергии в США⁴⁸

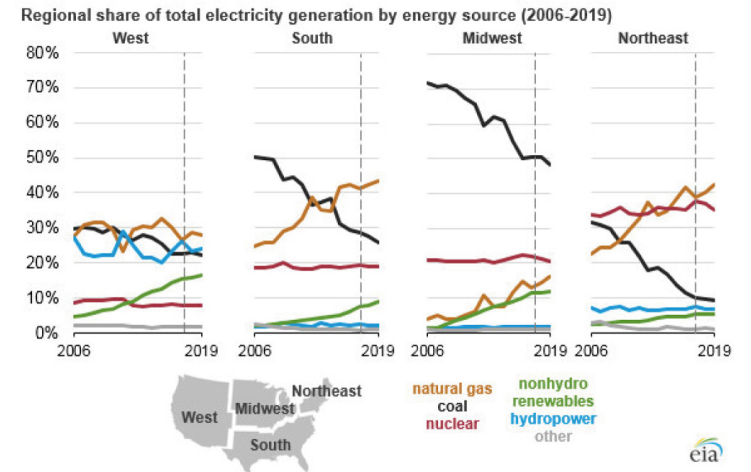
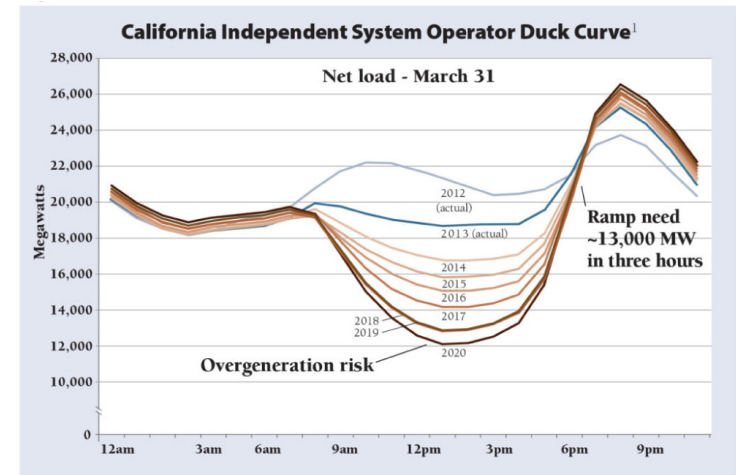


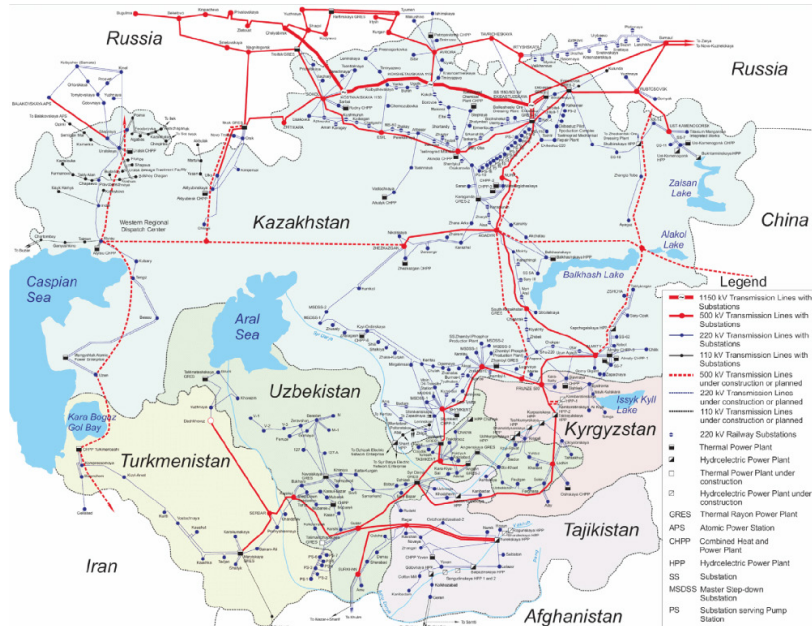
Иллюстрация 5. ...привело к проблеме «кривой утки» в Калифорнии, как показано на графике:⁴⁹



⁴⁸ Источник: EIA (US Department of Energy).

⁴⁹ <https://www.sg2b.com/solar-integration-raps-teaching-the-duck-to-fly-strategies/>.

Иллюстрация 6. Энергетическая сеть Центральной Азии:⁵⁰



⁵⁰ Источник: http://www.geni.org/globalenergy/library/national_energy_grid/central-asia/graphics/central-asia-electricity-grid.gif.

Об авторах

Даниэла Иррера

Даниэла Иррера - доцент кафедры политических наук и международных отношений на факультете политических и социальных наук в Университете Катании, где она является координатором Эразмуса и заместителем декана по интернационализации и исследованиям. В настоящее время она является Генеральным секретарем Итальянской ассоциации политических наук (SISP), Президентом Европейской ассоциации исследований мира (EuPRA), Председателем Постоянной группы ЕСПП по международным отношениям, членом Совета управляющих Международной ассоциации исследований (ISA), ассоциированный редактор Журнала современных европейских исследований и приглашенный профессор курса «Политическое насилие и терроризм» в Академии ОБСЕ в Бишкеке. Она была приглашенным ученым в нескольких университетах и исследовательских центрах в Европе, США и Азии. Она была удостоена стипендии DAAD в Институте исследований мира во Франкфурте и исследовательского гранта в Центре передового опыта Европейского Союза, Университет Альберты, Канада. Она работала ассистентом на факультете IBEI в Барселоне, преподавая в рамках программы MUNDUSMAPP Erasmus Mundus и Мари Кюри в Федеральном университете Санта-Катерины, Флорианополис, Бразилия. Она активно публиковалась в области международных отношений и политики ЕС, занимаясь вопросами глобального терроризма, транснациональной организованной преступности, гражданского общества и гуманитарными вопросами.

Хамза Шарифзода

Хамза Шарифзода - аспирант программы Российских и евразийских исследований в Школе дипломатической службы Джорджтаунского университета. Он получил степень бакалавра искусств в области политологии и международных отношений в Университете Назарбаева. В сферу научных интересов автора входит по-

литика Центральной Азии, Южного Кавказа и Турции, вопросы трудовой миграции, политический ислам и политическое насилие. Его предыдущие статьи печатались в *Diplomat Magazine*. С 2018 года г-н Шарифзода является научным сотрудником проекта НАТО «Малые государства и новые условия безопасности».

Фабио Индео

Фабио Индео имеет докторскую степень в сфере геополитики. В настоящее время он является аналитиком Организации по наблюдению за Центральной Азией и Каспийским регионом (ОАСС, <http://www.oacc.ieaexport.eu/>). Д-р Индео занимается вопросами геополитики Центральной Азии: влияние внешних игроков (Китай, Россия, Европейский Союз, США и Китай), Афганистан и региональная безопасность, энергетическая безопасность и геополитика трубопроводов.

Фабио опубликовал несколько статей и аналитических записок по вопросам безопасности в Центральной Азии: «Влияние Инициативы «Пояс и Путь» на Центральную Азию: выстраивание новых отношений в условиях реорганизованной геополитической сценария» (*The Impact of the Belt and Road Initiative on Central Asia: Building New Relations in a Reshaped Geopolitical Scenario*) в «Китайская инициатива «Пояс и Путь: меняющееся правило глобализации» (*China's One Belt and One Road Initiative: the Changing Rule of Globalization*), Palgrave Macmillan, 2018; аналитическая записка №48 «Роль России в архитектуре безопасности Центральной Азии» (*The Role of Russia in Central Asia Security Architecture*), Академии ОБСЕ в Бишкеке, 2018.

Нурсеит Ниязбеков

Нурсеит Ниязбеков является доцентом кафедры международных отношений Университета КИМЭП в Алматы, Казахстан. Он занимается научными исследованиями и консалтингом различных международных медиа и аналитических центров в области посткоммунистических транзитов, демократизации, центральноазиатского государственного строительства и мобилизации протестов.

Он был приглашенным научным сотрудником в Мичиганском университете и SciencePO. Получил степень доктора и магистра в области политики и социологии в Оксфордском университете.

Асель Доолоткельдиева

Асель Доолоткельдиева - ассоциированный научный сотрудник Академии ОБСЕ. Она получила докторскую степень в Университете Экзетера (Великобритания, факультет политики), где она написала диссертацию о послереволюционной социальной мобилизации в Кыргызстане. Она имеет степень магистра исследований в области В области сравнительной политической социологии Science Po (Париж) и бакалавр АУЦА. (Бишкек) Ее исследовательские интересы связаны с социальными движениями и гражданским обществом, глобальным капитализмом и добыча, постсоциализм и деколонизация. Она была соавтором книги «Государство как ресурс, посредник и исполнитель: понимание местной и глобальной политики в области добычи золота в Кыргызстане» (*Central Asian Survey* 34, no. 1 (2015) и *IGF Mining Policy Framework Assessment*. Кыргызстан, 2018.

Жибек Жорокулова

Жибек Жорокулова получила степень бакалавра в Американском университете Центральной Азии по специальности «Международная и сравнительная политика». После окончания университета, она работала в Международном центре Interbilim, местной организации в г. Ош, Кыргызстан. Реализованные проекты были направлены на расширение доступа уязвимых групп населения к надлежащему жилью и облегчение доступа молодежи к принятию решений в отдаленных селах. В настоящее время Жибек является студенткой магистратуры Академии ОБСЕ в Бишкеке по специальности «Политика и безопасность Центральной Азии». Она пишет дипломную работу на тему «Механизмы ОБСЕ по урегулированию конфликтов и их роль в смягчении последствий конфликта в Украине и вокруг нее». Она также интересуется гендерной политикой и миграционной политикой.

Ана-Мария Ангелеску

Ана Мария Ангелеску – кандидат политических наук в Национальном университете политических исследований и государственного управления в Бухаресте, Румыния, и в настоящее время является ассоциированной научной сотрудницей и студенткой по обмену программы Erasmus+ в Академии ОБСЕ в Бишкеке. Ее исследовательские интересы затрагивают политику Центральной Азии, внешнюю политику ЕС, Румынии и изучение проблем меньшинств. Ана Мария получила степень бакалавра в области международных отношений и европейских исследований в Национальном университете политических исследований и государственного управления в Бухаресте и там же степень магистра в области анализа и разрешения конфликтов. Стажировалась и работала в различных НПО и государственных учреждениях Румынии.

Кьяра Пиеробон

Кьяра Пиеробон более 10 лет работает в качестве исследователя, преподавателя и руководителя проектов в области гражданского общества, устойчивого развития и социального капитала, исследований молодежи и национальной идентичности, а также радикализации и насильственного экстремизма в Европе, России и Центральной Азии и, в последнее время, на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Д-р Пиеробон получила докторскую степень по социологии в Университете Билефельда (Германия) и Университете Тренто (Италия). С 2012 по 2018 год она занимала должность менеджера в Центре изучения Германии и Европы СПбГУ-Университет Билефельда (CGES/ZDES), при поддержке Германской службы академических обменов DAAD. Она занималась такими программами обмена как совместная докторская программа ERASMUS Mundus «Глобализация, ЕС и многосторонний подход» финансируемой Европейской Комиссией, а также исследовательскими проектами с участием различных университетов в Центральной Азии. С 2017 года д-р Пиеробон является старшим менеджером проекта по профессионализации исследовательской деятельности «Между стабильностью и трансформацией: региональное и межрегиональное сотрудничество в Центральной Азии,

соседствующих странах и Европе», финансируемого Фондом Фольсваген. Ранее д-р Пиеробон преподавала Макросоциологию и Европейские общества в Университете Отто-фон-Герике в Магдебурге (Германия) и Институте Азии и Европы при Малайском университете (Малайзия), была приглашенным научным сотрудником в Американском университете в Центральной Азии (Кыргызстан), Казахстанско-Немецком Университете (Казахстан), Университете Калифорнии в Беркли (США) и Санкт-Петербургском государственном университете (Российская Федерация), а также приглашенным преподавателем в Университете Ала-Тоо (Кыргызстан), Университете Гельмута Шмидта в Гамбурге (Германия) и Кыргызском Национальном университете (Кыргызстан).

Тамас Козьма

Тамас Козьма является ассоциированным научным сотрудником Академии ОБСЕ с ноября 2018 года. Он возглавляет Отдел по связям с азиатскими и африканскими странами Antall József Knowledge Centre в Будапеште, Венгрия. Кроме того, он является научным сотрудником TRENDS в Абу-Даби, Объединенные Арабские Эмираты. В настоящее время г-н Козьма докторант в области геополитики в Печском Университете. Он получил степень бакалавра и магистра в области международных отношений в Университете Корвинуса в Будапеште. Его основной исследовательский интерес – энергетическая геополитика в Турции, на Южном Кавказе, в Центральной Азии и на Ближнем Востоке. В докторской диссертации он рассматривает стремления Турции в области энергетической политики, ее участие в международных энергетических проектах и сотрудничество с различными странами в области энергетики. Работы Тамаса Козьмы ранее публиковались в Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies, Turkish Policy Quarterly, а также в ряде венгерских журналов и учебных пособий.

Ричард Уилер

Ричард Уилер является управляющим директором Центра диалога по вопросам энергетической безопасности, 501 (с(3)) - некоммерческой организации, главный офис которой находится в Калифорнии (США). Ричард Уилер около десяти лет работал в нефтегазовой отрасли в сфере внешних отношений и управления проектами разведки и разработки на трех континентах, а также в Вене в качестве старшего советника ОБСЕ по энергетической безопасности. Он является членом Совета по международной политике Тихоокеанского региона и Ассоциации нефтяных переговорщиков (AIPN). Его научные труды включают главы по энергетической безопасности и межправительственным организациям (OGEL 2, 2014) и многостороннему взаимодействию с Центральной Азией по энергетическим вопросам (в Центральной Азии в эпоху суверенитета: возвращение Тимор-Лесте), Редактор. Л. Л. Бургарт и Тереза Сабонис «Лексингтонские книги», 2018). В настоящее время он работает над докторской диссертацией в Институте европейских исследований (IES), Свободного Университета Брюсселя (VUB). Г-н Уилер получил степень магистра в области российских исследований в Центре изучения Евразии, России и Восточной Европы (CERES) в Джорджтаунском Университете. Он свободно говорит по-русски, долгое время жил и работал в странах Центральной Азии.

Академия ОБСЕ в Бишкеке
Ботанический пер. 1А
Бишкек, Кыргызская Республика 720044
Тел.: +996 (312) 54-32-00, 54-12-00
Факс: +996 (312) 54-23-13
E-mail: info@osce-academy.net
Вебсайт: www.osce-academy.net

БИШКЕК 2020