

# **Аналитическая записка № 4**

## **Государственные границы: внутренние аспекты пограничной безопасности Кыргызстана**

Катаржина Чернезка

Январь 2011

## **Государственные границы: внутренние аспекты пограничной безопасности Кыргызстана**

**Об авторе:** Катаржина Чернезка (Katarzyna Czerniecka) окончила Лондонский Университет, Школа востоковедения и африкановедения. Имеет практический опыт в области государственного развития, со специализацией на странах Центральной Азии и Кавказа. Ее исследовательский интерес касается вопросов безопасности и развития Центральноазиатского региона, а также внешнего воздействия Европейского Союза. Данная работа была подготовлена в 2010 году, на основе исследования, выполненного в рамках стипендиальной программы Академии ОБСЕ в Бишкеке для преподавателей и исследователей.

### **Основные положения**

- Кыргызстану до сих пор не удалось определить основные задачи и функции государства в пограничных вопросах, а также расставить приоритеты в подходах к обеспечению безопасности на государственных границах.
- Вышесказанное дополняется поверхностным решением вопросов человеческой безопасности и применением весьма неэффективных методов охраны границ.
- Политизация вопроса делимитации границ, неправильное функционирование институтов сектора обеспечения безопасности и систематическое извлечение влиятельными политическими фигурами экономических выгод благодаря легкой проницаемости государственных границ – все это привело к отсутствию политической воли для проведения существенных изменений.
- Существующее положение резко сужает возможности донорских организаций. На сегодняшний день, их деятельность фактически сводится к предоставлению помощи, и не направлена на изменение сложно контролируемой системы пограничной безопасности.

- Правительство Кыргызстана должно предпринять все меры по проработке роли государственных границ и создать условия для открытого обсуждения вопроса делимитации с широким информированием общественности.
- Донорское сообщество, опирающееся на собственные понятия о безопасности, не смогло выработать приемлемый подход к вопросу границ Кыргызстана.

NB: Мнения, выраженные в данной работе, принадлежат исключительно автору и не обязательно совпадают с точкой зрения Академии ОБСЕ или Женевского центра политики в сфере безопасности.

## **Введение**

В октябре 2010 Временное Правительство решило провести очередную (пятую за последние несколько лет) реформу пограничных сил Кыргызстана, определив структуру Государственной службы национальной безопасности подотчетной непосредственно президенту, и переименовав ее в Пограничные войска<sup>1</sup>. Эта мера явилась отражением определенных государственных процессов, появившихся в условиях подхода кыргызстанской элиты к вопросу о внешних границах и пограничной безопасности.

Данная работа рассматривает вопрос развития пограничной безопасности в Кыргызстане, а также внутренние проблемы, оказывающие влияние на вопрос о границах, и последствия таковых для определения национального и донорского подходов к пограничной безопасности Кыргызстана. Работа включает в себя предложения по выработке более четкой позиции в отношении пограничной безопасности и более открытого общественного обсуждения, не ограниченного вопросом обмена территориями.

## **Разработка концепции безопасности на государственных границах**

Официальное и правовое обсуждение вопроса приграничной безопасности, нашедшее свое отражение в таких документах, как *Закон о Пограничной службе*, *Закон о*

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента КР № 41 от 16 июля 2010 года и Указ Президента КР «О Признании утратившим силу Указа Президента КР «Об утверждении Положения о Государственной пограничной службе при Правительстве КР» от 13 октября 2010 года.

государственной границе Кыргызской Республики, Концепция национальной безопасности, выявило недостаток приоритизации и общего понимания вызовов и типов угроз, с которыми должно и может столкнуться государство на своих рубежах<sup>2</sup>.

Традиционное понимание безопасности оказывает мощное влияние на восприятие пограничной безопасности. Одной из основных обязанностей пограничных войск является предотвращение вооруженного вторжения на территорию Кыргызстана<sup>3</sup>. Такая сосредоточенность на территориальной целостности усиливается законодательным требованием защищать границу от любых изменений, которые могли бы быть осуществлены в отношении линии ее прохождения, и предотвращать попытки использования кыргызских пограничных территорий другими государствами и их гражданами<sup>4</sup>.

Концепция национальной безопасности определяет терроризм и религиозный экстремизм в качестве наиболее важных в списке внешних факторов давления на национальную безопасность. Очевидно, что данный список включает также международную наркоторговлю и незавершенный процесс делимитации границ<sup>5</sup>. Характерной чертой КНБ является определение угроз, связанных с вопросом границ, как возникающих в слабо контролируемых пограничных зонах, особенно в Ферганской долине.

Стратегия комплексного управления границей (КУГ) (ожидающая официального одобрения Правительства) характеризуется некоторыми несоответствиями и противоречиями, особенно в определении «уровня пограничной безопасности», а также предложении решений и установлении показателей прогресса<sup>6</sup>. Этот документ, перечисляющий угрозы и вызовы, практически не учитывает причины их возникновения, что ведет к предложению весьма противоречивых решений существующих проблем.

---

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «О пограничной службе Кыргызской Республики» (В редакции Законов КР от 16 октября 2002 года № 140, 3 января 2005 года № 2); Закон Кыргызской Республики «О государственной границе Кыргызской Республики», 10 сентября 2009 года, Бишкек от 19 марта 1999 года № 27); Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2009 года № 115.

<sup>3</sup> О государственной границе...; см. также: интервью с Закуром Тиленовым (заместителем начальника Государственной службы национальной безопасности (ГСНБ), командующим пограничными войсками) «Слово Кыргызстана», 26.11.2010.

<sup>4</sup> О государственной границе... Территориальная целостность была квалифицирована и как национальный интерес, и как основная цель политики безопасности Кыргызстана, см.: Концепция национальной безопасности....

<sup>5</sup> Концепция национальной безопасности....

<sup>6</sup> Национальная стратегия создания и внедрения системы комплексного управления государственной границей Кыргызской Республики на период с 2010 по 2020 гг.

Подобное отсутствие общего восприятия роли границ и пограничной безопасности, сопровождаемое проблемами приоритезации на государственном уровне, дополняется различными, зачастую противоположными, мнениями экспертов и донорских сообществ<sup>7</sup>. Выделяется несколько основных подходов к вызовам пограничной безопасности:

- а) традиционный подход к безопасности;
- б) сосредоточенность на негативном влиянии неурегулированного вопроса делимитации границ (обозначение границ на карте и демаркация на земле);
- в) расширенная концепция безопасности и концентрация на нетрадиционных угрозах, преимущественно наркоторговле;
- г) изучение концепции безопасности граждан;

Баткенские события привели к созданию своего рода парадигмы, оказывающей влияние на обсуждение вопроса о пограничной безопасности Кыргызстана, и его сосредоточенности на традиционных угрозах (**первый подход**)<sup>8</sup>. Эта парадигма была подкреплена советской концептуализацией границ, и в дальнейшем была дополнена образами и страхами, связанными с войной в Афганистане. Такое понимание фокусируется на территориальной целостности и террористической угрозе, объясняемой как проникновение вооруженных экстремистских и террористических групп на территорию Кыргызстана, а также опасность вооруженных вторжений военных сил Узбекистана, оккупация территорий или фактическое военное вторжение<sup>9</sup>.

Понимание террористической угрозы и традиционные взгляды, основанные на военной безопасности и территориальной целостности, были усилены в результате региональной политики и действий основных игроков на международной арене (

---

<sup>7</sup> Данная работа анализирует интервью, взятые в исследовательских целях у местных аналитиков, политологов, представителей пограничных войск и экспертов донорского сообщества во второй половине 2010 года. Автор хотел бы акцентировать внимание на том, что критический подход, выбранный для написания данной работы, не должен быть распространяться на конкретных лиц, чьи усилия и компетенция в то же время не должны недооцениваться.

<sup>8</sup> Термин «Баткенские события» относится к вторжениям солдат на территорию Кыргызстана в 1999 году и 2000. См.: Daniel Passon, Azamat Temirkulov, *Analysis of Peace and Conflict Potential in Batken Oblast, Kyrgyzstan*, ARC Berlin, April 2004; Bakhrom Tursunov and Marina Pikulina, *Severe Lessons of Batken*, Conflict Studies Research Centre, November 1999.

<sup>9</sup> Вторжение узбекских военных и пограничников на территорию Кыргызстана происходит регулярно, побуждая правительство Кыргызстана протестовать на различных, включая дипломатические, уровнях. Неофициально, присутствие пограничных войск с тяжелым вооружением выглядит как важный элемент отношений с Узбекистаном. См. также: Erica Marat, Den Isa, 'US Assists Kyrgyzstan in Constructing Anti-Terrorist Center in Batken', *Jamestown Foundation Eurasia Monitor*,. Том 7, Выпуск 48, 11 марта 2010.

преимущественно Соединенных Штатов), а также региональными (Китай и Россия) подходами к безопасности. В ходе военных учений «Мирная Миссия 2010» стран-участниц Шанхайской Организации Сотрудничества, официально нацеленных на нейтрализацию террористов, использовалась тяжелая военная техника<sup>10</sup>. Соединенные Штаты Америки называют борьбу с терроризмом, охрану границ, укрепление суверенитета и территориальной целостности приоритетными отраслями для оказания всестороннего содействия Кыргызстану.<sup>11</sup>

**Второй подход** (сконцентрированный на результатах незавершенной делимитации границ) частично относится к вышеупомянутой традиционной концепции безопасности. Незавершенный процесс делимитации кыргызско-узбекской границы воспринимается как основная угроза. Данный подход основывается на предположении, что нарушения и изменения неконтролируемой границы являются вполне вероятными, и что неделимитированную границу невозможно защитить. Текущее положение дел чаще всего характеризуется экспертами как абсолютное отсутствие границ, означающее, что только физически видимая граница может быть надлежащим образом защищена (в основном от военных угроз). Существует также четкая установка, что делимитация является критически важной для утверждения более либерального подхода к вопросу границ.

Наркоторговля и контрабанда других нелегальных и легальных товаров в промышленных масштабах особо выделяется среди нетрадиционных угроз пограничной безопасности (**третий подход**)<sup>12</sup>. Обеспокоенность, связанная с «закулисным транзитом» в основном через авиабазы в Манасе и Канте, также была названа среди нетрадиционных вызовов пограничной безопасности. Некоторые эксперты отмечают полное отсутствие государственного контроля и осведомленности о поставках через российские и американские базы.

Более того, важное место занимают миграция и торговля людьми. При всей сложности определения того, что фактически представляет собой миграция, особенно в Ферганской долине, эта часть обсуждения проблемы пограничной безопасности

---

<sup>10</sup> См.: Roger McDermott, 'China Showcases Expeditionary Military Power in Peace Mission 2010', *Jamestown Foundation Eurasia Monitor*, Vol. 7, Issue 174., 28 сентября 2010.

<sup>11</sup> Jim Nichol, *Kyrgyzstan: recent developments and U.S. interests*, Congressional Research Service., 9 сентября 2010.

<sup>12</sup> См. также: Александр Зеличенко, «Кыргызстан сопротивляется расширению наркоторговли», *The Times of Central Asia*, 18 ноября 2010.

может оказаться под влиянием специфического представления данного вопроса в Европейском Союзе.

Очень важным вопросом является широкое понимание безопасности, охватывающее в то же время и экономические аспекты, и предполагает, что нехватка полной экономической информации, регистрируемой на государственных границах, является серьезной нетрадиционной угрозой и препятствием для утверждения тщательно продуманной стратегии развития Кыргызстана.

Часто, при обсуждении вопроса безопасности границ, внимание концентрируют на измерении человеческой безопасности (**четвертый поход**), которое отражает безопасность с точки зрения отдельной личности, а не государства. Этот подход делает акцент на вызовах, с которыми сталкивается местное население приграничных территорий, а также вызовами, которые создает пограничный режим для тех видов деятельности, с помощью которой население зарабатывает себе средства к существованию. Это включает в себя доступ к воде, земле, пастбищным угодьям, мелкую трансграничную торговлю, дающую средства к существованию, и контрабанду.

Отсутствие единого понимания и приоритезации угроз и вызовов пограничной безопасности дополняется разнящимися мнениями о том, как должна выглядеть безопасная граница в Центральной Азии. Интересно, что те элементы, которые называются в качестве характеристик безопасной границы, редко соответствуют вызовам безопасности, определенным выше. Вопросы доверия и распространения информации (на различных уровнях) выходят вперед при определении того, что такое достаточно защищенная граница. Главенство закона, в самом простом смысле подразумевающее наличие четких инструкций у пограничников и знания гражданами своих прав и обязанностей, является другим аспектом, помогающим определить безопасную границу. Более того, картина безопасной границы характеризуется доминированием хорошо выполняемых экономических функций над крайне важной необходимостью противостояния угрозе терроризма.

Однако необходимо подчеркнуть, что, за исключением вопроса делимитации<sup>13</sup>; тема пограничной безопасности не была вынесена на открытое общественное обсуждение. Кроме тщательно отобранных новостей о закрытии границ, которые – если доступны –

---

<sup>13</sup> Н-ер: Интервью с Валерием Цурковым (начальник государственной службы картографии и геодезии Кыргызстана), «Вечерний Бишкек», 19 ноября 2010, стр.12-13.

фактически составляют новости первых полос<sup>14</sup>, жители получают скудную информацию, по большей части связанную с событиями,<sup>15</sup> или посвященную мероприятиям по укреплению безопасности границ, определенных в строго военных терминах<sup>16</sup>. Пограничной безопасности было уделено скромное внимание во время недавней предвыборной кампании, когда несколько партий призывали к реформам («Ак-Шумкар»), усилению пограничных войск («Ак-Санат») или фактическому укреплению границ («усиление неприкосновенности границ», Национально-Демократическая Партия Кыргызстана и партия «Ак-Тилек»), а также немедленной делимитации («Замандаш»)<sup>17</sup>.

### **Границы в Кыргызстане**

Несмотря на представленные выше в значительной степени противоречивые мнения, один аспект остается преобладающим в восприятии пограничной безопасности. Это концентрация на внешних факторах и пренебрежение внутренними детерминантами пограничного вопроса в Кыргызстане. Двусторонние споры и региональные проблемы были выдвинуты на передний план в Центральной Азии, оставив «вопрос границ» позади<sup>18</sup>. Несмотря на то, что эти споры и проблемы также не стоит недооценивать, они отвлекают внимание от внутренних обстоятельств, в равной степени затрудняя обеспечение пограничной безопасности Кыргызстана. Внутренние факторы охватывают несколько проблем: политизация вопроса делимитации, ведение различных «торгов» со ссылкой на высокопоставленных должностных лиц и организации в сфере безопасности и, а также теневая экономика на пограничных территориях.

---

<sup>14</sup> Н-ер: «Вечерний Бишкек», 12 ноября 2010.

<sup>15</sup> Н-ер: О бегстве сподвижников бывшего президента Бакиева через кыргызско-казахскую границу (Дело №, 20 октября 2010 года, стр. 7-8); о прибытии российских советников пограничных войск – «В Оше высажен «пограничный десант», 1 сентября 2010 <http://www.report.kg/analitic/> (дата последнего посещения 4 октября 2010 года) или избирательная информация о «пограничных инцидентах», н-ер, «Вечерний Бишкек», 27 октября 2010 года, стр. 10.

<sup>16</sup> Например: Цитаты Чолопбека Турусбекова, заместителя командующего Пограничными войсками: «Деньги и Власть», № 25, 5 ноября 2010, стр. 3.

<sup>17</sup> Разработано на основе предвыборных программ, представленных на сайте [www.vybirai.org](http://www.vybirai.org) (дата последнего посещения 4 октября 2010 года).

<sup>18</sup> Передкими являются случаи, когда граница использовалась в качестве инструмента решения вопросов, связанных с экономическим протекционизмом, споров по поводу воды, газа и энергетической системы (см. например: Шаирбек Джураев, цитируется в статье Gulnura Toralieva, 'Power Struggle Threatens Central Asian Electricity Grid', *IWPR Report News Central Asia*, Issue 596, 24 Nov 2009; 24 ноября 2009; 'Kyrgyzstan: Uzbek Authorities Take Action To Thwart Cross-Border Trade', *EurasiaNet*, 6 ноября 2009).



Кыргызстан заключил договоры о границах с Китаем (1996 и 1999)<sup>19</sup> и Казахстаном (2001, ратифицирован в 2008)<sup>20</sup>. Однако, участок в 600 км из общей длины 900 км границы с Узбекистаном<sup>21</sup>, и участок в 940 км границы с Таджикистаном все еще не согласованы. При сложной взаимосвязи земельных ресурсов с пограничными территориями, особенно в Ферганской долине, вопрос делимитации не может обсуждаться вне рамок процесса обмена территориями. Так, заключенные на сегодняшний день два договора об обмене территориями, так называемые «пограничные сделки», были встречены сильным недовольством общественности, обвинениями в предательстве, растрате или продаже земель, и вызвали антиправительственные демонстрации<sup>22</sup>. Вопрос делимитации, обоснованно и целенаправленно сокращенный до обмена территориями, использовался как еще одно средство политической борьбы<sup>23</sup>. Это нашло свое отражение в том, как сильно Азимбек Бекназаров критиковал режим Аскара Акаева, после подписания договора с Китаем в 1999 году, и выражением гнева Омурбеком Текебаевым по поводу того, что ущелье Каркыра было передано Казахстану в 2001 году<sup>24</sup>. Весьма расхожим является мнение о том, что договоры с Китаем и Казахстаном по обмену территориями способствовали тому, что Президенты Акаев и Бакиев были отстранены от власти.

В дополнение к политизации на государственном уровне, делимитация остается спорным вопросом на местном уровне. Несомненным является то, что делимитация границ в Ферганской долине - весьма трудоемкий во всех смыслах процесс, поскольку это ведет к частичному или полному разделению и разъединению проживающих там общин. Следовательно, препятствия будут создаваться в силу амбиций региональных лидеров и борьбы за власть на областном уровне. В местных масштабах, граница и земля рассматриваются не как сфера государственного контроля, а скорее

---

<sup>19</sup> В. Парамонов, О. Столковский, *Погранично-территориальные проблемы в китайско-центральноазиатских отношениях. 17 февраля 2009 года*, <http://www.easttime.ru/analytic/3/8/575.html> (дата последнего посещения 10 декабря 2010).

<sup>20</sup> Курманбек Бакиев подписал Закон «О ратификации Договора о границе между Кыргызстаном и Казахстаном», <http://www.consulkg.kz/news/main/536/> (дата последнего посещения 10 декабря 2010 года).

<sup>21</sup> Кыргызские и узбекские власти возобновили переговоры по делимитации границ, RFE/RL, 5 января 2010 года.

<sup>22</sup> См.: Elina Karakulova, *Border Deal Could Spark New Kyrgyz Protests*, 15 April 2008, Open Kyrgyzstan, <http://www.open.kg/en/analytic/?id=56> (дата последнего посещения 10 декабря 2010 года).

<sup>23</sup> Аскат Дукенбаев и Вильям В. Хансен. Понимание политики в Кыргызстане. Исследовательский доклад DEMSTAR № 16, сентябрь 2003, стр. 7-9.

<sup>24</sup> См. также: Nurshat Ababakirov, 'Kyrgyz-Kazakh Border Deal Stirs Up Dust In Kyrgyzstan' *CACI Analyst*, Vol. 10, No. 8, 16 апреля 2008.

воспринимается как материальная собственность, принадлежащая конкретной области<sup>25</sup>.

Практика балансирования и игры организаций в сфере безопасности против друг друга является другим внутренним фактором. Факт существования парламентского надзора или непосредственного президентского контроля за службами безопасности, обороны и пограничными войсками, и за тем, как они взаимодействуют друг с другом, используется политической элитой и препятствует их организации в соответствии с прямым назначением.

Отдельным пунктом необходимо выделить ведение «торгов» со ссылкой на высокопоставленных лиц в пограничных ведомствах, особенно в пограничных и таможенных войсках. В этом смысле правительственные посты могут использоваться как инструмент в текущей политической борьбе. Но кроме политических споров, этот факт относится к взаимодействию государства и преступных элементов (понимается как слияние органов служб безопасности с контрабандистами) и теневой экономике на неконтролируемой границе. Поскольку сложно спорить с тем, что граница является легко проницаемой из-за коррупционной деятельности чиновников низшего звена, можно предположить, что часть государственной элиты заинтересована скорее в защите, чем исправлении проницаемости границ<sup>26</sup>. В то время, как, без сомнения, уже можно наблюдать некоторые положительные сдвиги в пост-бакиевскую эпоху в условиях борьбы с наркоторговлей (например, восстановление Агентства по контролю наркотиков<sup>27</sup>), значительные изменения требуют более длительного времени, особенно принимая во внимание недавние критические замечания относительно коррупции, процветающей в органах таможенной службы<sup>28</sup>.

### **Последствия – какова роль границ и какова роль государства?**

---

<sup>25</sup> Интервью с Саламатом Аламановым (на тот момент главой межправительственной комиссии по пограничным вопросам с Китаем, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном), опубликованное в статье «Определение границ – задача интеллектуальная», «Комсомольская Правда», 5 декабря 2007.

<sup>26</sup> См. также: George Gavrilis, *The dynamics of interstate boundaries*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008, p.144; Svante E. Cornell and Regine A. Spector, 'Central Asia: More than Islamic Extremists.', *The Washington Quarterly* Vol. 25, No. 1, 2002, p. 197; Erica Marat, 'Impact of Drug Trade and Organized Crime on State Functioning in Kyrgyzstan and Tajikistan', *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 1, 2006, p. 100; Svante E. Cornell 'The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration.' *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 40-42, 64; Anna Matveeva, *EU stakes in Central Asia*, Paris: European Union Institute for Security Studies 2006, pp. 19-21.

<sup>27</sup> Агентство по контролю наркотиков было расформировано в октябре 2009 года режимом Бакиева.

<sup>28</sup> Shairbek Juraev, *Kyrgyzstan Recovery and Reformation*, Policy Perspectives, Ponars Eurasia, август 2010, стр. 14.

Высокий уровень политизации вопроса о делимитации границ, общественные протесты в отношении любой попытки пойти на компромисс, предусматривающий обмен территориями, создает патовую ситуацию по тем вопросам, которые считаются решающими для обеспечения пограничной безопасности. Еще одним из примеров может послужить отказ подписать договор о границах, предложенный Узбекистаном в 2006 году<sup>29</sup>. Соответственно, можно ожидать, что новое правительство не станет рисковать и будет придерживаться уже существующего положения вещей.

Концентрация внимания на проблемах, нечеткое представление о функциях границ и неопределенные требования по обеспечению безопасности этих границ сопровождается неспособностью оценить существующую ситуацию на границе<sup>30</sup>. Все это препятствует процессу приближения к решению проблем. Адекватная оценка текущего положения дел и приоритезация пограничных вызовов, которые следует учитывать, является решающей в процессе определения роли государства на границах. Невозможность выполнения этих мер является результатом неправильного понимания того, что границы, сравниваемые с периферией, в противоположность центру, это подходящая платформа для решения многих проблем. К примеру, усиление безопасности на границе «ограничит дееспособность вооруженных участников этнических конфликтов»<sup>31</sup>. Как следствие, однозначное принятие решения в отношении развития пограничной системы (должны ли границы Кыргызстана в дальнейшем быть милитаризованы в соответствии с популярной в советское время концепцией «граница на замке»<sup>32</sup>, укрепляться<sup>33</sup> или развиваться в более прозрачном гражданском русле) откладывается все дальше. Дискуссия о возможности и эффективности совмещения военного и правового подходов, также отсутствует.

Несовершенства концептуализации и оценки делают решения в отношении организации пограничных войск *ad hoc*, зависимыми от ситуации и результатов торговли между элитами. В период с 1999 по 2002 гг. пограничные вопросы решались как Министерством обороны (Главным управлением пограничной охраны, ГУПО

---

<sup>29</sup> Высокопоставленные лица бывшего правительства (интервью октября 2010 г.).

<sup>30</sup> Хотя Концепция национальной безопасности, вопреки ожиданиям, прямо провозгласила, что граница прозрачна, это редко соответствует заявлениям властей о высоком уровне пограничных войск.

<sup>31</sup> Кенешбек Дюйшебаев (начальник Государственной службы национальной безопасности), цитируется информационным агентством «КАБАР» 19 июля 2010 года.

<sup>32</sup> Советский подход к вопросу пограничной безопасности в большей степени сконцентрирован на отражении вооруженного вторжения. Для дальнейших обсуждений концепции, смотрите: Правовые аспекты управления границами Центральной Азии, Академия ОБСЕ, Бишкек, 2006 г., стр. 5-17

<sup>33</sup> По предложению Закира Тиленова (заместителя начальника Государственной службы национальной безопасности (ГСНБ) в отношении изменений пограничных войск), газета «Слово Кыргызстана», от 26 ноября 2010 г.

МО), так и Службой национальной безопасности (Главным управлением пограничного контроля, ГУПК СНБ). Пограничная Служба<sup>34</sup> была создана в 2002 году и в 2005 году была подчинена в качестве Пограничных войск Национальной службе безопасности<sup>35</sup>. В период с 2006 по 2010 гг. Пограничная служба снова приобрела независимость. Планы проведения более обширной реформы, такой как шестилетняя (2004-2010 гг.) программа развития границ, оказались несовместимы с имеющими политическую подоплеку краткосрочными решениями и экономическими сложностями<sup>36</sup>.

С учетом серьезных бюджетных ограничений и того факта, что 30-40% от 6000 личного состава пограничных войск являются призывниками, излишне требовать от них отличного несения службы. Даже будучи подготовленными в трех различных сферах деятельности (ответственных за контрольно-пропускные пункты, «зеленые границы», дополнительную поддержку, обеспечение действий), сомнительно, что пограничники смогут успешно выполнять свои весьма разнообразные обязанности: патрулирование высокогорных районов, борьба с незаконным ввозом товара, экстремизмом и контрабандой, будучи действительно подготовленными к тому, чтобы защищать страну от военного вторжения, при этом с соблюдением законов, а также способными эффективно вмешиваться в конфликты, связанные со спорными водными и наземными территориями, а тем более межэтнические столкновения. Как следствие, пограничные войска фокусируются на тех видах деятельности, которые не являются эффективными (например, остановка крупнорогатого скота, который очень часто «неосознанно» пасется в пределах пограничной зоны, вместо борьбы с ввозом контрабандного товара или наркотиков<sup>37</sup>).

Концептуально неразработанный подход к охране границ и обеспечению государственной безопасности способствует применению весьма бесполезных методов, таких как закрытие границы<sup>38</sup>. В то время как целесообразность этого метода, как стратегии против террористической угрозы в горных регионах весьма сомнительна, именно местное население страдает от такой практики больше всего.

---

<sup>34</sup> Указ Президента Кыргызской Республики № 241 от 31 августа 2002 г.

<sup>35</sup> Указ Президента Кыргызской Республики № 183 от 23 мая 2005 года «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Кыргызской Республики».

<sup>36</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении государственной программы по развитию Государственной пограничной службы при Правительстве Кыргызской Республики по обустройству государственной границы Кыргызской Республики на 2004-2010 годы» от 8 сентября 2004 года № 671.

<sup>37</sup> 24.kg, 23 октября 2010 г. (дата последнего посещения 25 октября 2010 г.).

<sup>38</sup> Н-р закрытие границы с Таджикистаном: zpress.kg, 20 сентября 2010 г. (дата последнего посещения 20 октября 2010 г.).

В результате человеческая безопасность, хоть и упоминается в дискуссии, не получает должного внимания в практике обеспечения безопасности границ. Подход, связанный с обеспечением человеческой безопасности в вопросах управления границами вступает в конфликт с военной организацией пограничных войск. Избыточный контроль и, часто, необоснованная и хаотичная организация безопасности на границах действительно вызывают общественное напряжение и усиление недоверия, что чаще всего остается незамеченным властями. Большая часть местной приграничной деятельности становится противозаконной, и, учитывая существующую социально-экономическую ситуацию, прекращения ее не предвидится<sup>39</sup>.

### **Пространство для деятельности финансирующих организаций**

Концептуализация сложностей и внутренних аспектов границ Кыргызстана влияет на то, какой подход выбирают международные донорские организации для оказания помощи в обеспечении безопасности границ<sup>40</sup>. С тех пор как Кыргызстан оказался в политически безвыходном положении, финансовые институты сами пытаются пробудить политическую волю, привлекая внимание к проблемам и предлагая возможные решения. Однако, таким образом, они применяют стратегию самоограничения свободы, особенно учитывая то, что границы – это вопрос государственного суверенитета, и что принцип владения ими должен быть основным фактором развития сотрудничества<sup>41</sup>. В результате, международная вовлеченность в пограничный вопрос сконцентрирована на технических аспектах сотрудничества (подход «вооружения и обучения»), оставляя незатронутыми политические и системные вопросы.

Скорее ограниченное пространство для деятельности и частичная готовность к слиянию, чем просто согласованная инициатива, заставляет донорские организации копировать некоторые их программы<sup>42</sup>. Более того, это заставляет их фактически

---

<sup>39</sup> В отношении практики выявления незаконного пересечения границы смотрите: Аналитический доклад по мониторингу межправительственных соглашений о взаимной поддержке граждан, заключенных между странами Ферганской долины, Юристы Ферганской долины без границ, 2006, стр. 30-33.

<sup>40</sup> Международные донорские организации, вовлеченные в деятельность по обеспечению пограничной безопасности, в том числе ЕС и Программа развития ООН (ответственная за программу Пограничного контроля в Центральной Азии), ОБСЕ и США.

<sup>41</sup> Парижская Декларация об эффективности помощи, 2005, доступна на [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>42</sup> См: Региональная либерализация торговли и таможенный проект, выполненный АМР США и «Поддержка регионального экономического сотрудничества» - программа, внедренная Немецким Агентством по техническому сотрудничеству (GTZ).

подстраиваться под систему, или в худшем случае развития событий – ассимилироваться. С одной стороны, новые технические возможности крайне необходимы в стране, которая развивает свои пограничные кадры только последние десять лет. С другой стороны, короткие сроки обучения, не только не достигают поставленных целей и ограничивают потенциал, но также вынуждают систему предоставлять рабочие места, по различным неявным причинам, лицам, не имеющим соответствующей квалификации. Широкая поддержка создания системы контролируемого обеспечения пограничной безопасности, действующей в рамках закона, в большинстве случаев отсутствует.

Картина усложняется еще и тем, что у финансирующих международных организаций имеются различные взгляды, цели и стратегии работы в отношении обеспечения безопасности границ. Акцент Европейского Союза на вопросы миграции, американское восприятие террористических угроз и милитаризованный подход ШОС несовместимы. Это еще больше затрудняет стратегический выбор Кыргызстана, особенно с учетом того, что страна находится в сильной зависимости от зарубежного финансирования на обеспечение безопасности. В то же время, определенные подходы, предлагаемые донорскими организациями – например, Комплексное Управление Границами – были подвергнуты широкой критике<sup>43</sup>.

Западные и международные донорские организации пренебрегают или не могут до конца вникнуть в уже существующие факторы, влияющие на обеспечение пограничной безопасности через местные власти и организации. Сотрудничество силовых структур стран, входящих в Содружество Независимых Государств по большей части остается без внимания международными организациями. Донорские организации принимают во внимание роль России, но не способны оценить ее должным образом или вести с ней сотрудничество на постоянной основе. Россия, хотя и пользуется большим доверием основной части элиты и общества Кыргызстана, ведет не прозрачную деятельность в отношении поддержки, которую она оказывает в сфере обеспечения пограничной безопасности.

## **Выводы и рекомендации**

---

<sup>43</sup> Otwin Marenin, *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, №17, 2010 и Sarah Wolff, 'EU Integrated Border Management Beyond Lisbon', in: *Shaping the Normative Contours of the European Union*.

Новое правительство столкнулось с растущими проблемами, но способы, к которым оно прибегнет для решения пограничного вопроса, будут иметь последствия для безопасности Кыргызстана в самом широком смысле этого слова. С одной стороны, обеспечение безопасности границ – один из факторов улучшения в других сферах развития государства. С другой стороны границы – один из основных критериев функционирования государства и его суверенитета.

В то время как границы – это определенно феномен международный, правительство не должно отказываться от решения тех вопросов, которые могут быть решены внутри страны. Ясная позиция в отношении конкретных пограничных вопросов внутри страны сделает переговоры с соседними странами легче, а также позволит заручиться международной поддержкой для таких переговоров.

Правительство Кыргызстана должно предпринимать шаги в направлении формирования взаимопонимания в обсуждении роли государственных границ. Анализ угроз и рисков поможет расставить приоритеты в вопросах безопасности. При этом следует отстраниться от внешнего восприятия угроз в понимании ЕС, США или России. Необходимо поразмыслить над тем, насколько адекватен доминирующий дискурс о террористической угрозе. Кроме того, информационная кампания и открытое, не ограничивающееся вопросами делимитации, общественное обсуждение проблемы границ Кыргызстана.

Так как большинство проблем связанных с обеспечением безопасности границ нелинейные, в том смысле, что они являются частью гораздо более обширной системы, сосредоточенность на вопросе целостности границ неприемлема. Альтернативный и вспомогательный подход мог бы создать общую пограничную зону, где определенная трансграничная торговля могла бы обеспечить юридическую и экономическую легитимность. Это требует разрушения негативного восприятия трансграничной деятельности и обращения особого внимания на человеческую безопасность.

Если вопрос о целостности границ будет стоять остро, деятельность правительства Кыргызстана должна быть направлена на поиск арбитра, который обладал бы возможностью принятия координирующей роли и создания определенного политического климата.

Диверсифицированные подходы к отдельным аспектам пограничной безопасности и приведение в соответствие требований к профессиональным навыкам служащих необходимы и должны быть усилены. Такой подход как «решение местных

проблем на местном уровне» и принятие во внимание характера специфического расположения границ в определении специфической политики и организационного выбора – это шаг в правильном направлении. Кроме того, следует тщательней обдумать, как проводить оценку качества функционирования тех или иных границ.

Международные партнеры должны ограничить собственное восприятие обеспечения пограничной безопасности Кыргызстана. Согласованности действий донорских организаций может быть недостаточно и можно рассматривать объединение определенных программ, в частности, тех, где предусмотрены эффективные методы преодоления очевидной проблемы. ЕС, ОБСЕ и США должны сфокусироваться на мерах по укреплению доверия. Важно расширить и углубить методы сотрудничества для того, чтобы не начинать деятельность с конца цепочки, например, в первую очередь обучать таможенных сотрудников, которых не следовало нанимать с самого начала, а работать над созданием условий для системных изменений.

В то время как урегулирование разногласий на уровне практического (читать: проектного) подхода к обеспечению пограничной безопасности должно приветствоваться, международным партнерам следует продумать свои более общие цели и взгляды на обеспечение пограничной безопасности, и решить, следует ли согласовывать и координировать так же и их.



## Об Академии ОБСЕ и Женевском центре политики безопасности

**Академия ОБСЕ в Бишкеке** – это центральноазиатский институт постдипломного образования, повышения квалификации и исследований. Магистерская программа, конференции, исследования и тренинги Академии вносят вклад в усиление профессионального потенциала Центральной Азии, способствуют политическому диалогу и дискуссии о проблемах общественной политики.

**Женевский центр политики безопасности** – это международный центр обучения по вопросам политики безопасности в Женеве. Это международная организация с 42 государствами-членами, которая предлагает курсы для госслужащих, дипломатов и офицеров вооруженных сил из всех стран мира. Исследования, семинары и конференции Центра представляют собой признанный форум по ключевым вопросам политики безопасности и мира.

**Академия ОБСЕ - Женевский центр политики безопасности.**

**Программа по международной безопасности**

**Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии**

Данная серия публикаций посвящена текущим вопросам безопасности в Центральной Азии. Этот включает, но не ограничивается, такие вопросы как социально – экономические детерминанты безопасности, межэтнические конфликты, политический Ислам, этнополитика, организации по безопасности, двусторонние отношения, ситуация в Афганистане и приграничных государствах. **Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии** будут публиковаться в электронном и pdf формате, с возможностью получения печатных копий. Язык публикации английский. Материалы для публикации можно присылать на английском и русском языках. Отдельные публикации будут переводиться на русский язык.

### **Правила подачи материалов для публикации:**

1. Материалы для **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** Академии ОБСЕ - Женевского центра политики безопасности присылаются в Академию ОБСЕ и Женевский центр политики безопасности, желательно после предварительного обсуждения.
2. Содержание **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** может не совпадать с мнением Академии ОБСЕ в Бишкеке или Женевского центра политики безопасности
3. Материал для **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** должен содержать не более 3000-3500 слов (включая основные выводы и сноски). Предлагаемый к публикации материал должен

включать краткую биографию автора, с указанием одной – двух последних публикаций, тему проводимых исследований и контактный адрес электронной почты.

4. Материал следует направлять на адрес электронной почты [policybriefs@osce-academy.net](mailto:policybriefs@osce-academy.net) в формате **.doc** или **.docx**
5. Использование диаграмм для подкрепления приводимых аргументов приветствуется, **рекомендации** рекомендуется выделять в специальную рамку, отдельно от общего текста
6. Для указания источников информации и другой релевантной литературы, пожалуйста, делайте сноски.
7. В начале материала должен быть размещен перечень основных выводов/рекомендаций
8. Структура **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** может несколько варьировать в зависимости от пожеланий автора, однако, как любая публикация, посвященная вопросам политики и общества, она должна четко очерчивать (1) существующие проблемы и трудности, (2) предлагаемые и осуществляемые решения, (3) политические дилеммы, баланс плюсов и минусов, а также представить (4) рекомендации, основанные на анализе альтернативных политических решений.