

Семинар "Решение проблемы незаконного оборота наркотиков: вызовы и угрозы в контексте предстоящего вывода международных сил из Афганистана в 2014 году" был организован в Душанбе, Таджикистан, РЦПДЦА в сотрудничестве с УНП ООН. В мероприятии приняли участие представители институтов стратегических исследований, научных кругов, международных и региональных организаций и правительственных учреждений из пяти центрально азиатских государств, Афганистана, Российской Федерации и Соединенных Штатов. Основное внимание было уделено обсуждению и анализу возможных сценариев развития событий в Афганистане и их влияния на ситуацию в регионе в целом после осуществляемого в настоящее время вывода международных сил из Афганистана, который должен завершиться к 2014 году. Семинар состоял из пяти заседаний; ниже приводятся выводы и рекомендации, подготовленные на основе отчетов, представленных докладчиками заседаний – Бахыт Абдыльдиной, Нодиром Худайбергановым, Джомартом Ормонбековым и Александром Толстухиным.

Заседание 1. Общая динамика развития ситуации в регионе в сфере безопасности и геополитики до и после 2014 года и тенденции в области незаконного производства и оборота наркотиков

На первом заседании участники рассмотрели связи и взаимозависимость между событиями в сфере безопасности и геополитики в Афганистане и в регионе в целом, а также тенденции в сфере незаконного производства и оборота наркотиков. Они также обсудили возможное развитие событий в регионе после 2014 года и предположения различных региональных и глобальных участников.

Ситуация в Афганистане длительное время оказывает влияние на геополитические события и безопасность на региональном и даже на глобальном уровнях. Афганистан является крупнейшим в мире производителем опия и героина. За последнее десятилетие в стране было произведено примерно 90 процентов мирового объема опия, что усугубляет нестабильность в стране, отрицательно влияет на региональную безопасность, стимулирует транснациональную организованную преступность, повышает потребление наркотиков на местном, региональном и глобальном уровнях и способствует распространению ВИЧ/СПИДа. Большая часть опия, производимого в Афганистане, вывозится контрабандным путем через соседние страны и направляется на рынки Западной Европы и Северной Америки. При этом в странах транзита также наблюдается рост численности наркозависимых лиц.



Участники подробно обсудили тенденции в производстве опия и маршруты его незаконного оборота в данном регионе и за его пределами. Особое внимание во время дискуссий уделялось следующим моментам:

Статистические данные могут вызывать сомнения. Несмотря на то, что масштабы культивирования опия возросли, численность людей, употребляющих наркотики, по существу осталась стабильной. Возможно, статистические данные по производству опия завышены, и действительно, в 2013 году УНП ООН пересмотрело данные по производству за 2006–2009 годы и пришло к выводу, что общее производство в этот период снизилось на 6300 тонн (с 28 900 до 22 600 тонн). Аналогичным образом, статистические данные о численности потребителей опия, представленные некоторыми странами, могли быть занижены, в частности в Африке и Азии. Такое расхождение можно объяснить также другими факторами, в том числе выбор потребителями других типов наркотиков, и фактическим отсутствием данных о потреблении опиатов (опия/героина).

Данный рынок огромен. По оценкам, общая стоимость глобального рынка героина и опия-сырца составляла в 2010 году 65,5 млрд. долл. США, из которых на афганские опиаты пришлось 46 млрд. долл. США.

Существуют два основных коридора незаконной транспортировки героина, связывающих производителей в Афганистане с рынками в России и Западной Европе. Балканский маршрут проходит через Иран (нередко с заходом в Пакистан), Турцию, Грецию и Болгарию через Юго-Восточную Европу на западноевропейский рынок, при этом его годовая рыночная стоимость составляет примерно 20 млрд. долл. США. "Северный" маршрут проходит в основном через Таджикистан и Кыргызстан (или Узбекистан, или Туркменистан) в Казахстан и Россию. Объем этого рынка оценивается в сумме 13 млрд. долл. США в год.

Основная масса афганских опиатов потребляется в Иране, Пакистане и центральноазиатских странах. В то же время Западная Европа остается наиболее прибыльным рынком для героина.

Несмотря на проблемы статистического характера, о которых упоминалось выше, самые последние оценки УНП ООН, тем не менее, свидетельствуют о том, что **наблюдается тревожная тенденция роста производства опия в Афганистане.** Рост объемов выращивания опийного мака наблюдался во всех регионах Афганистана – южном, западном, северо-восточном и восточном. Есть свидетельства того, что северные провинции могут вскоре потерять свой статус провинций, свободных от опия. Несмотря на присутствие международных и местных афганских вооруженных сил, выращивание мака не прекращается. Это вызывает серьезную обеспокоенность в регионе, особенно если учесть, что 40 процентов героина попадает в Пакистан, 35 процентов – в Иран и 25 процентов – в страны Центральной Азии.

Согласно последнему обзору, примерно один миллион человек в Пакистане употребляют опий или героин. По оценкам, примерно 160 тонн афганского героина ежегодно провозится контрабандным путем через Пакистан, из них 138 тонн переправляется в другие страны, 19 тонн употребляется на местном уровне и только 3 тонны изымается внутри страны. Афганский героин получил распространение в Пакистане и Индии.

- Помимо опия, угрозу региону и миру в целом представляет выращивание в Афганистане каннабиса. Площадь выращивания каннабиса в Афганистане составляет, по оценкам, 12 тыс. га, при этом в 2011 году было произведено 1300 тонн гашиша. По оценкам производителей общая стоимость производства смолы каннабиса составляет 95 млн. долл. США. Это наиболее широко используемое по всему миру незаконное вещество, в целом в мире насчитывающее от 119 до 224 миллионов человек потребителей каннабиса.

Основной вывод состоял в том, что прогнозировать сокращение масштабов незаконного культивирования наркотиков в Афганистане трудно, и в этой связи, вряд ли можно ожидать снижения угроз, связанных с наркотиками, после 2014 года. Следовательно, в Центральной Азии существует настоятельная необходимость повышения эффективности усилий по борьбе с наркотиками.

В сценариях развития событий после 2014 года в Афганистане и соседних с ним странах отсутствует четкость и предсказуемость. Несмотря на международные усилия по достижению стабилизации, предпринимавшиеся в течение десяти лет, будущее Афганистана остается неопределенным. Выборы в 2014 году будут ключевым моментом в переходном процессе. Участники подчеркнули, что ответственность за будущее развитие страны несут сами афганцы.

Были обсуждены три возможных сценария развития ситуации после 2014 года:

Оптимистический сценарий. Существующая в Афганистане система переживает переходный период и укрепляется благодаря мирному соглашению о разделе власти. После выборов 2014 года и вывода международных сил государство становится целостным и с централизованным управлением. В стране поддерживается стабильность и безопасность. Это лучший вариант развития событий, который требует мирной и плавной передачи власти после выборов и глубокого осознания афганцами своей ответственности за политическую ситуацию и безопасность в стране. Однако такой сценарий вряд ли будет претворен в жизнь.

Статус-кво/сценарий неопределенности. Такой вариант более правдоподобен и просто является продолжением современной ситуации. Центральные власти функционируют таким же образом, как и в настоящее время, но при сокращении помощи со стороны международного сообщества или предоставлении ее на определенных условиях. Для региона в целом данный сценарий будет, скорее всего, означать переход к более мрачному сценарию, а не к описанному выше



оптимистичному варианту. Разделение Афганистана на северную и южную части может вынудить к проведению центральноазиатскими государствами изоляционистской политики по отношению к Афганистану путем их скромного участия в краткосрочных экономических проектах, преимущественно в северных приграничных районах Афганистана.

Пессимистический сценарий. Этот наихудший сценарий развития ситуации предусматривает разделение Афганистана либо вдоль линии, отделяющей северную часть от южной, либо дробление страны по этническим, языковым или религиозным признакам. Разделение страны по линии, отделяющей север и юг, может объединить непущтунские силы и сплотить центральноазиатские страны в их усилиях по защите северной части Афганистана от южной части, где доминирует Талибан. Дробление страны по этническому, языковому или религиозному принципу может привести к дестабилизации и расколу не только страны, но и региона. Различные этнические группы в Афганистане будут искать поддержки у соседних стран, населенных их соплеменниками. В этом случае, конфликты между этническими группами в Афганистане будут провоцировать трения между странами данного региона. В то же время, потребность в поддержке могла бы предоставить этим странам рычаги воздействия на их соплеменников, чтобы убедить их не сотрудничать с экстремистскими исламскими движениями, такими как Исламское движение Узбекистана.

Рекомендации

- 1) Поскольку мирный переход в 2014 году является жизненно важным вопросом, национальные и международные заинтересованные стороны должны удвоить свои усилия, чтобы обеспечить транспарентный, инклюзивный и честный выборный процесс. Центральное правительство должно гарантировать, что будут приняты все необходимые меры для проведения свободных, честных и транспарентных выборов, включая соблюдение соответствующего законодательства и формирование избирательных комиссий. Международное сообщество должно стремиться оказать помощь в проведении выборов, ориентированную на результат. Подготовка к эффективному международному наблюдению за проведением выборов должна включать выделение достаточных ресурсов, которые способствовали бы транспарентности выборного процесса.
- 2) Поскольку процесс постепенной передачи ответственности за осуществление программ по борьбе с наркотиками и контроль над общей ситуацией в области безопасности от международных участников местным субъектам уже осуществляется, международные организации и двусторонние доноры должны задействовать эффективные инструменты наставничества, наблюдения и



мониторинга, направленные на предупреждение растраты средств фондов содействия.

- 3) Поскольку расширение регионального сотрудничества является частью решения по смягчению последствий ситуации в Афганистане для региональной безопасности и стабильности, государства Центральной Азии и другие страны должны более активно работать над решением внутренних проблем Афганистана и угроз, исходящих из этой страны. Международному сообществу следует более активно оказывать поддержку региональным инициативам, таким как структура по борьбе с наркотиками АКТ (Афганистан, Кыргызстан и Таджикистан) и Расширенная центральноазиатская инициатива Стокгольмского международного института по исследованию проблем мира. Аналогичным образом, более крупным инициативам, таким как Стамбульский процесс и Парижский пакт, следует активнее вовлекать страны Центральной Азии в диалог по Афганистану.

Заседание 2. Незаконное производство/оборот наркотиков и экономические последствия

На втором заседании участники обсудили влияние незаконного производства и оборота наркотических средств на экономическую ситуацию в Афганистане и регионе в целом.

Очень немногие легальные виды экономической деятельности, особенно в экономически слабо развитых странах, могут конкурировать по прибыльности с незаконным производством наркотиков. В 2012 году экспорт опиатов в стоимостном выражении составил 10 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) Афганистана. В 2004 году он составлял 51 процент; произошедшее снижение связано с реорганизацией экономики Афганистана и общим ростом его ВВП в последние годы.

Производство опия является важной составляющей сельскохозяйственного сектора Афганистана; его стоимость в ценах производителя меняется каждый год (в 2010 году она составляла 605 млн. долл. США, тогда как в 2011 году она удвоилась и составила 9 процентов ВВП). Большинство домохозяйств выращивает пшеницу и занимается скотоводством, и зависят от других видов притока наличности, например денежных переводов, но опиум является наиболее прибыльным вариантом. Цены на опиум более или менее стабильны (от 180 до 250 долл. США за килограмм), что добавляет привлекательности этому сектору. Таким образом, несмотря на то, что стоимость опийной экономики в Афганистане снижается, значение этого сектора все еще остается весьма существенным в сравнении с другими странами, производящими наркотики.

Ожидается, что в 2013 году объемы выращивания мака в основных районах его культивирования в Афганистане возрастут, в особенности на юге и западе страны. Ожидается также, что объемы выращивания мака возрастут в тех



районах, где его культивирование было прекращено. Высокая цена на опий делает его очень прибыльной товарной культурой. Несомненно, одной из причин такого ожидаемого роста является неурожай 2012 года, вызванный неблагоприятными погодными условиями и болезнями посевов.

Еще более прибыльным, чем производство наркотиков, является их незаконный оборот. Незаконный оборот приносит с собой в страны транзита Центральной Азии, Иран, Пакистан и другие страны ряд нежелательных побочных явлений, включая преступность и коррупцию, и поэтому представляет собой долговременный дестабилизирующий фактор. Из всех стран региона, Кыргызстан и Таджикистан в большей степени страдают от этого из-за масштаба и структуры их экономик и легкой проницаемости их границ; особенно это касается продолжительной границы Таджикистана с Афганистаном.

Участники согласились, что производство и незаконный оборот наркотиков приносят выгоду и прибыль небольшой части населения в течение непродолжительного времени, но в результате приводят к убыткам для большинства населения в долгосрочной перспективе. Возделывание, производство и незаконный оборот наркотиков оказывают отрицательное влияние в различных формах на экономический рост стран, главным образом потому, что традиционные сектора экономики не могут конкурировать с незаконным производством наркотиков. Выращивание мака и торговля наркотическими средствами подрывают также экономический рост Афганистана, способствуя нестабильности и коррупции. В частности, упоминалось, что решать проблемы взаимосвязи незаконного оборота наркотиков и коррупции следует комплексно.

Говорилось также о том, что для борьбы с незаконным производством наркотиков необходимо создавать в Афганистане условия для альтернативных источников дохода и возможностей в сфере экономики. Проблема наркотиков усугубляется тем, что экономика Афганистана практически неразвита, и поэтому необходимо принимать решительные меры для обеспечения основы для развития. Для борьбы с незаконным оборотом наркотиков необходимы меры безопасности, но при этом важно соблюдать баланс, чтобы не нанести ущерб процессу экономического роста. Превентивную и смягчающую роль должно сыграть законодательство.

Рекомендации

- 1) Правительства Афганистана, государств Центральной Азии и других стран этого региона должны осуществлять политику, направленную на стимулирование видов деятельности, приносящих доходы, которые заместили бы производство наркотиков. Международным организациям следует привлечь соответствующий международный опыт, включая опыт таких стран Латинской Америки, как Колумбия, Перу и Боливия.



- 2) Следует направлять международные инвестиции в сектор производства электроэнергии, где существуют большие возможности. Афганистан обладает потенциалом выработки примерно 23 тыс. мегаватт электроэнергии с помощью возобновляемых источников, а для удовлетворения его собственных потребностей ему достаточно лишь около 3 тыс. мегаватт.
- 3) Международные финансовые институты должны исследовать возможность включения Афганистана в большее число региональных экономических инициатив и предоставить центральноазиатским странам, Ирану и Пакистану стимулы для расширения взаимодействия с Афганистаном в рамках существующих инициатив. Следует в ближайшее время осуществить такие давно обсуждаемые инфраструктурные проекты, как ТАПИ и CASA-1000, так как они могли бы принести разнообразную пользу региональным экономикам. Аналогичным образом, приоритетным должно стать присоединение Афганистана к железнодорожным и автомобильным транспортным системам Центральной Азии в сочетании с доступом в дальнейшем к морским портовым сооружениям Ирана и Пакистана, так как это могло бы предоставить дополнительные возможности для экономического развития не только Афганистана, но и соседних с ним стран.
- 4) Необходимо наладить надлежащее управление границами, поскольку они служат не только для пресечения незаконной деятельности, но и для стимулирования законного экономического взаимодействия и перемещения людей между странами. Правительства стран Центральной Азии должны в кратчайшие сроки завершить делимитацию и демаркацию своих границ и внедрить комплексные концепции управления границами.

Заседание 3. Влияние организованной наркопреступности на мир, стабильность и функционирование государств в регионе

Выступления и обсуждения на третьем заседании были в основном посвящены особенностям организованной преступности в этом регионе, ее транснациональному характеру и влиянию на общую ситуацию в регионе.

Изобилие относительно дешевых наркотиков, поступающих из Афганистана, и их незаконный оборот позволяют структурам организованной преступности получать доступ к огромным финансовым потокам. Подпольная деятельность, связанная с наркотиками, способствует отмыванию денег и росту теневой экономики в регионе, подрывая тем самым региональную экономическую безопасность. Особенно тяжелые последствия имеет незаконный оборот наркотиков из-за огромных незаконных прибылей, которые он приносит (примерно 322 млрд. долл. США в год). Такая огромная масса наличности позволяет преступным организациям контролировать местные и национальные государственные институты и проникать в сами правоохранительные органы, предназначенные для борьбы с их незаконной деятельностью. Это, в частности,



можно было наблюдать в Кыргызстане и Таджикистане. Преступные группировки к тому же подрывают авторитет государства и верховенство закона, подпитывая коррупцию, помогая подтасовывать результаты выборов и нанося ущерб законной экономике. Такая ситуация также серьезно отражается на условиях качества жизни граждан, в частности малоимущих, женщин и детей. В Центральной Азии огромное влияние организованной преступности угрожает государственной безопасности, особенно в тех странах, где наркотики приносят доход, составляющий значительную часть ВВП.

Хотя некоторые последствия организованной преступности, такие как значительный рост насилия и убийств, еще не так заметны в странах Центральной, Западной и Южной Азии, это вполне может произойти в будущем. В то же время влияние незаконного оборота наркотиков, осуществляемого организованными преступными группировками, можно наблюдать в повседневной жизни Афганистана и в других местах данного региона в виде высоких уровней коррупции, невысокого мнения общества о правоохранительных органах, растущих показателей злоупотребления наркотиками и распространения ВИЧ/СПИДа, связанного с употреблением инъекционных наркотиков. В частности, говоря о 2014 и последующих годах, следует заметить, что коррупция, в особенности среди сотрудников пограничных служб, является основным уязвимым местом, подвергающим государство риску проникновения экстремистов и распространения экстремистской философии. До тех пор, пока не будет должным образом решен вопрос о коррупции среди должностных лиц, эффективно бороться с проблемой незаконного оборота наркотиков в регионе будет невозможно.

Как законные, так и незаконные каналы поставок наркотических средств в Центральную Азию были перераспределены в результате роста объема поставок гораздо более дешевых афганских наркотиков и появления многочисленных независимых государств после распада Советского Союза. Первые годы независимости в сочетании с экономической нестабильностью и слабыми государственными институтами обеспечили благодатную почву для создания первых организованных преступных группировок в Центральной Азии. К середине 2000-х годов такие группировки не только контролировали незаконный оборот наркотиков, но и проникли в государственные структуры и начали оказывать влияние на принятие политических решений. Незаконный оборот наркотиков и организованная преступность являются источниками конфликтов в Кыргызстане и потенциально в регионе в целом. Межэтнические столкновения, которые происходили в южном Кыргызстане в 2010 году, вероятно, использовались этническими кыргызскими преступными группами для того, чтобы вырвать контроль над маршрутами незаконного оборота наркотиков из рук этнических узбекских преступных групп. Хотя, по имеющимся данным, воинственные настроения усилились во всей Центральной Азии, никакой прямой связи между экстремистскими группами и наркоторговцами пока не наблюдалось. В то же время обеспокоенность борьбой с боевиками в Кыргызстане и Таджикистане препятствует усилиям по борьбе с



наркотиками, отвлекая внимание правоохранительных органов, по крайней мере частично, от контроля над наркотиками.

Социально-экономические и политические последствия незаконного оборота наркотиков отрицательно сказываются не только на странах Центральной Азии; они становятся все более заметными во всем мире. Злоупотребление незаконными наркотиками и наркозависимость обходятся обществу примерно в 181 млрд. долл. США в год. В результате злоупотребления наркотиками ежегодно во всем мире погибает почти 200 тыс. человек, половина из которых не достигает 30-летнего возраста. 16 млн. человек употребляют наркотики путем инъекций, из них 20 процентов ВИЧ-инфицированы. Примерно 20 процентов страдают от гепатита В и около 50 процентов – от гепатита С.

Рекомендации

- 1) Страны региона должны предпринять реальные совместные усилия для надлежащего воплощения в жизнь международных конвенций, касающихся организованной преступности и контроля над незаконными наркотическими средствами, а именно Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной преступности и протоколов к ней и Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.
- 2) Поскольку в равной степени важно решать проблемы во всей цепочке стран, затронутых незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью, необходимо улучшить сотрудничество между странами происхождения, странами транзита и странами назначения. Правоохранительные органы, службы безопасности и разведки должны укрепить сотрудничество и обмен информацией, а также проводить совместные операции против групп транснациональной организованной преступности.
- 3) Для эффективной борьбы с незаконным оборотом наркотиков из Афганистана необходимо улучшить разведывательную деятельность ЦАРИКЦ, Интерпола, расположенной в Тегеране Объединенной ячейки по планированию действий и других национальных подразделений по борьбе с наркотиками в регионе. Необходимо также официально учредить разведывательную сеть, в которую входили бы Афганистан, Иран, Пакистан и страны Центральной Азии, а также разведывательные центры Европы, Африки и Восточной и Юго-Восточной Азии. ЦАРИКЦ следует рассмотреть вопрос о полномочном членстве Афганистана в этой структуре.

Заседание 4. Роль гражданского общества, местных общин и неправительственных организаций в борьбе незаконными наркотиками

Во время четвертого заседания участники обсудили возможности повышения роли гражданского общества и местных общин в принятии мер по проблемам,



связанным с наркотиками. Формирование гражданского общества в Афганистане, странах Центральной Азии и других государствах региона происходит по-разному в зависимости от местного законодательства и политической воли правительств поддерживать контакты с гражданским обществом. В Кыргызстане насчитывается примерно 8 тыс. организаций гражданского общества, в Таджикистане – 3 тыс., Афганистане – 3 тыс., Казахстане – 25 тыс., Иране – 6 тыс. и в Пакистане – около 45 тыс. некоммерческих организаций. Однако в других странах региона их значительно меньше в силу различных факторов, включая несовершенное законодательство и сохранение неоправданных ограничений. В Узбекистане существует лишь около 200 организаций, а в Туркменистане насчитывается очень небольшое их количество.

Участники подчеркивали, что гражданское общество, включая неправительственные организации (НПО) и организации на базе общин, неформальные общинные лидеры и представители религиозных кругов, способны сыграть важную роль в принятии комплексных и разнообразных ответных мер на угрозу, которую представляют собой наркотики, и сопутствующие им проблемы. Гражданское общество предоставляет платформу для повышения осведомленности об опасных последствиях злоупотребления наркотиками и способствует диалогу и обмену передовой практикой между различными участниками. Оно также предоставляет возможности для сбора информации и исследования возможных мер вмешательства на низовом уровне. Решающее значение имеет вклад гражданского общества, местных общин и средств массовой информации в повышение информированности общества и предоставление информации о медицинских, социально-экономических проблемах и вопросах безопасности, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их потреблением.

Однако почти везде в регионе большинству групп гражданского общества не хватает необходимых специальных знаний и опыта, чтобы внести значимый вклад в усилия по борьбе с наркотиками. Существует настоятельная необходимость в укреплении их потенциала для отслеживания и информирования о незаконном обороте наркотиков и других преступлениях и помощи в реализации различных региональных и национальных планов действий. Группам гражданского общества следует также предоставить средства, необходимые для привлечения населения, включая влиятельных религиозных и традиционных лидеров, и помочь в проведении общественных обсуждений.

Особо отмечалось значение создания и содействия формированию реального партнерства между гражданским обществом и правительствами. Несмотря на упомянутые выше ограничения, гражданское общество призвано сыграть важную и существенную роль в борьбе с наркотиками, так как оно обладает ценными знаниями и опытом в решении вопросов, связанных с условиями, способствующими распространению проблем с наркотиками. Не менее важным является участие гражданского общества в формировании политики,

