

IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION BORDER MANAGEMENT ASSISTANCE PROGRAM IN CENTRAL ASIA (ON THE EXAMPLE OF TAJIKISTAN)

Suhrob R. (Russian Federation) Email: Suhrob58@scientifictext.ru

Suhrob Rustami - Postgraduate Student, Junior Research fellow,
DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS,
URAL FEDERAL UNIVERSITY, YEKATERINBURG

Abstract: the article considers the effectiveness of implementation of the European border Management Program in Central Asia (BOMCA) in the Central Asian countries since its adoption until today. The European Union is one of the leading actors in Central Asia, implementing a number of investment and institutional projects. The history of creation of the program, its purposes and tasks, stages of realization, financing and results are considered. The States of Central Asia (Tajikistan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Kazakhstan) after the collapse of the Soviet Union and gaining sovereignty show interest in the arrangement of their state borders, in the deployment of frontier Infrastructure, implementation of advanced elements of integrated border management, reform of the state management of migration and international trade. The article analyses the effectiveness of BOMCA and the problems encountered in the process of Implementation at the national and interstate levels. As a theoretical approach, the author uses the theories of "old" and "new" regionalism, which offer methodological tools to study the technologies of construction of new regions and reformatting the previously established ones. The policy of the European Union in the countries of Central Asia is considered through the prism of "European interregionalism [2]", the essence of which is reduced to the specifics of the relationship between the European Union and the regions possessing Identifying signs. The novelty of the study is that until now the Russian and Tajik literature has not been explored. In most cases, the implemented programs and projects of the European Union in Central Asia do not always give a positive result, in other words the result does not meet the expectations of the European Union.

Keywords: Stability and security, Afghanistan, BOMCA, actors of world politics, geopolitical interests, strategic region, Central Asia, European Union, European interregionalism, border services.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО СОДЕЙСТВИЮ УПРАВЛЕНИЮ ГРАНИЦАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (НА ПРИМЕРЕ ТАДЖИКИСТАНА)

Сухроб Р. (Российская Федерация)

Сухроб Рустами – аспирант, младший научный сотрудник,
кафедра теории и истории международных отношений,
Уральский федеральный университет, г. Екатеринбург

Аннотация: в статье рассматривается эффективность реализации в странах Центральной Азии европейской Программы по содействию управления границами в Центральной Азии (БОМКА) с момента ее принятия до сегодняшнего дня. Европейский Союз является одним из ведущих акторов в Центральной Азии, реализующим ряд инвестиционных и институциональных проектов. Рассматривается история создания программы, её цели и задачи, этапы реализации, финансирование и результаты. Государства Центральной Азии (Таджикистан, Узбекистан, Киргизия, Туркменистан, Казахстан) после распада Советского Союза и обретения суверенитета проявляют заинтересованность в обустройстве своих государственных границ, в развертывании пограничной инфраструктуры, внедрении передовых элементов комплексного управления границами, реформировании государственного управления миграцией и международной торговлей. В статье анализируется эффективность Программы БОМКА и проблемы, возникающие в процессе ее реализации на национальном и межгосударственных уровнях. В качестве теоретических подходов автор использует теории «старого» и «нового» регионализма, в которых предлагаются методологические инструментариумы изучения технологий строительства новых регионов и переформатирования ранее сложившихся. Политика Европейского Союза в странах Центральной Азии рассматривается через призму «европейского интеррегионализма [2]», суть которого сводится к специфическим особенностям взаимоотношений между Европейским Союзом и регионами, обладающими идентификационными признаками. Новизна исследования заключается в том, что до сих пор в российской и таджикской литературе данная тематика не исследовалась. В большинстве случаев реализуемые программы и проекты Европейского Союза в Центральной Азии не всегда дают положительный результат, другими словами - результат не соответствует ожиданиям Европейского Союза.

Ключевые слова: *стабильность и безопасность, Афганистан, БОМКА, акторы мировой политики, геополитические интересы, стратегический регион, Центральная Азия, Европейский Союз, Европейский интеррегионализм, пограничные службы.*

Введение

На сегодняшний день Центральная Азия представляет собой с геополитической точки зрения стратегически важный регион для мировых гигантов, таких как Россия, КНР и ЕС, США. Экономический потенциал региона (ресурсы) привлекает внимание великих и крупных региональных государств, каждое из которых стремится сотрудничать с государствами Центральной Азии на экономически выгодных условиях и планирует распространить своё влияние в этом стратегически важном регионе.

Сегодня в Центральной Азии идет масштабное скрытое и открытое экономическое и идеологическое соперничество между ведущими державами за господства в этом богатом ресурсами регионе.

Европейский Союз играет особую, можно сказать важнейшую роль в Центральной Азии. С помощью внедрения и реализаций программ сотрудничества ЕС стремится упорядочить, стандартизировать, поднять на международный уровень экономику, медицину и образование во всех государствах Центральной Азии, учитывая региональные особенности развития, культуры, традиций и религии этих стран.

На данный момент в российской и таджикской литературе нет конкретных работ, связанных с исследованием хронологической последовательности принятия Европейским Союзом программ в отношении стран Центральной Азии. В данной статье поставлена задача установить последовательность принятия Европейским Союзом программ, направленных на развитие сотрудничества с центральноазиатскими государствами, установить логику принятия документов и эффективность их внедрения.

Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (БОМКА)

Европейский Союз расценивает Центральную Азию как один из самых стратегически важных регионов. Трансрегиональные проблемы, такие как торговля людьми, контрабанда наркотиков, организованная преступность и терроризм влияют на интересы ЕС в регионе. Европейский союз поддерживает правительства Центральной Азии посредством различных механизмов развития и сотрудничества. Основа подхода ЕС в отношении центральноазиатских государств подчеркнута в документе «ЕС и Центральная Азия: Стратегия для нового партнерства», который был принят Европейским Советом в июне 2007 г. [5]. Документ был направлен на укрепление связей во многих областях, включая диалог по вопросам политики и прав человека; сотрудничество в сфере образования; верховенство закона; энергия и транспорт; сотрудничество по вопросам окружающей среды и водных ресурсов, торговли и экономических отношений. Характер такого подхода говорит о том, что ЕС разработал комплекс мер для оказания поддержки не только на межгосударственном, но и на региональном уровне.

Многие высокопоставленные лица ЕС выражают и поддерживают совместные программы сотрудничества с государствами Центральной Азии, прежде всего касающиеся безопасности на границах этих стран (Таджикистан и Узбекистан). Бывший британский министр по делам Европы Дэвид Лидингтон и президент ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер высоко оценили значение таких программ, как БОМКА, КАДАП (программы действий по борьбе с наркотиками в ЦА) и КАБСИ (инициативы по безопасности границ Центральной Азии). При этом Дж. Лидингтон отметил, что «мы считаем, в среднесрочной перспективе в связи с уходом из Афганистана, особенно важно для ЕС сосредоточиться на вопросах региональной безопасности [6]». Президент ФРГ Ф. Штайнмайер считает, что долговременная политическая стабильность в Центральной Азии является важной задачей для ЕС, которая «предполагает два аспекта: с одной стороны, качественное государственное управление, основанное на уважении прав граждан и принципов правового государства, и, с другой стороны, устойчивое экономическое и социальное развитие» [6].

В связи с тем, что безопасность границ является одной из основных составляющих стабильности для всего региона, в 2002 г. Европейский Союз разработал специальную программу - Программу содействия управлению границами (БОМКА), направленную на укрепление безопасности, борьбу с контрабандой и содействие торговле в Центральной Азии [4]. С момента своего начала Программа была напрямую связана с рядом целей Европейского союза, определенных в стратегических документах.

Приоритетным направлением программы БОМКА заявлено поэтапное внедрение современных методов управления государственными границами в Центральной Азии. При этом БОМКА предусматривает решение двух задач: обеспечения целостности границ и содействие безопасности торговли/транзита. Для этого применяются следующие три основных принципа/подхода: внутриведомственная координация действий, межведомственное сотрудничество и международное сотрудничество. БОМКА также оказала содействие улучшению и обновлению пограничной инфраструктуры, предоставляла оборудование для таможенных и пограничных постов [4].

В 2003 - 2019 гг. на реализацию программы Европейский Союз выделил более 40,1 млн евро, из них почти 6.6 млн. евро было предоставлено на реализацию 9 фазы программы, осуществляемой в 2015 - 2019 гг. [1].

Структура программы БОМКА.

Компонент 1: Институциональное развитие пограничных ведомств

Данный компонент направлен на развитие устойчивых возможностей центральноазиатских пограничных ведомств через развитие их кадровой политики и административного управления, следуя принципам «КУГ» в теории и на практике, в соответствии с международными правоохранительными стандартами и нормами.

Компонент 2: Институциональная база для управления смешанными миграционными потоками на границах

Данный компонент направлен на поддержку дальнейшего развития правовых и процедурных инструментов и внедрение передовой практики для содействия трансграничной мобильности и решения проблем, вызванных смешанными миграционными потоками, направленными через Центральную Азию. Это предусматривает надлежащую идентификацию и защиту уязвимых мигрантов, особенно трудовых мигрантов, внедрение передовых режимов пересечения границы, а также применение рекомендаций ЕС и примеров, реализованных на внешних границах ЕС. Программа содействует реализации целей и выводов, принятых в рамках межправительственных миграционных диалогов с участием центральноазиатских государств – Будапештского, Пражского и Алматинского процессов.

Компонент 3: Внедрение режимов содействия торговле на границах

Данный компонент направлен на оказание поддержки по повышению эффективности процедур, связанных с потоком товаров на границах, содействуя, таким образом, региональной и международной торговле.

В рамках БОМКА были осуществлены мероприятия по модернизации учебных центров. Известно, что в отличие от Кыргызстана и Таджикистана, другие государства как Туркменистан, Казахстан и Узбекистан выразили нежелание реструктурировать свои пограничные ведомства по европейскому образцу.

С момента своего начала в 2003 г. программа БОМКА была направлена на развитие пограничной инфраструктуры и торговых коридоров, улучшение систем управления границами и искоренение торговли наркотиками в центральноазиатском регионе. Каждая последующая фаза программы разрабатывалась с учетом последовательного развития мероприятий, реализованных в предыдущих фазах. На ранних фазах реализации программа была сфокусирована на современном оснащении систем управления границами. Со временем горизонты программы расширились, и деятельность стала распространяться не только на пограничные службы, но также и на другие ведомства, работающие в областях таможенного оформления, миграции, контроля над наркотиками, сельского хозяйства, здоровья и т.д. С целью улучшения сотрудничества и обмена информацией между пограничными ведомствами в рамках программы были представлены Концепция и принципы комплексного управления границами «КУГ» [4]. Концепция не только основывается на передовом опыте ЕС, но также ставит перед собой решение задачи, с которой программа сталкивалась ранее - координация и консолидация действий центральноазиатских пограничных ведомств.

Последняя фаза программы была нацелена непосредственно на усиление институциональной реформы и повышение квалификации. Во время 8-й фазы программы БОМКА несколько сотен представителей центральноазиатских пограничных ведомств прошли обучение по широкому спектру тем, включая «КУГ», «безопасность документов», «идентификация похищенного автомобильного средства», «скрытое наблюдение и анализ», «процедуры пограничного контроля», «безопасность цепи поставок», «международные перевозки стратегических товаров», «контроль после таможенного оформления», «таможенная оценка», «современные технологии пограничного контроля», «нерегулируемая миграция и торговля людьми», «борьба с терроризмом и организованной преступностью», «подготовка тренеров» и другие темы. Кроме того, была заложена основа создания консорциума учебных центров, в рамках которого учебные учреждения пограничных и таможенных ведомств установили партнерство для гармонизации учебных модулей, поддержки укрепления потенциала соседних стран и партнерства с профильными учебными заведениями ЕС [4].

С момента своего начала в 2003 г., программа БОМКА в целом и ее отдельные фазы были направлены на повышение потенциала и институциональное развитие, развитие торговых коридоров, улучшение систем управления границами и искоренение торговли наркотиками в Центральноазиатском регионе. Каждая последующая фаза разрабатывалась с учетом необходимости развития предыдущих. Во время более ранних фаз программа была сфокусирована на современном оснащении инфраструктуры управления границами.

Основываясь на успехе предыдущих фаз, БОМКА-9 продолжила работу по таким направлениям, как институциональное развитие, управление миграционными потоками и содействие торговле. Общей

целью программы является повышение эффективности и результативности управления границами в Центральной Азии путем внедрения передовых элементов комплексного управления границами «КУГ» и оказание содействия правительствам в развитии и реформировании государственного управления миграцией, политики мобильности и содействия торговле, расширение возможностей пограничных и миграционных ведомств и, таким образом, содействие укреплению безопасности и экономическому развитию на национальном и региональном уровнях.

Девятая фаза программы БОМКА длительностью в 36 месяцев и общим бюджетом в 4,9 млн Евро началась в июне 2015 г. [4]. В июне 2018 г. решением Европейской Комиссии 9-я фаза была продлена до декабря 2019 г. с дополнительно выделенным финансированием в размере 1,6 млн евро [4].

Общей целью является повышение эффективности и результативности управления границами в Центральной Азии путем внедрения передовых элементов комплексного управления границами «КУГ» и оказание содействия правительствам в развитии и реформировании государственного управления миграцией, политики мобильности и содействия торговле, расширение возможностей пограничных и миграционных ведомств и, таким образом, содействие укреплению безопасности и экономическому развитию на национальном и региональном уровнях.

В целевую группу входят национальные пограничные и миграционные органы.

Конечными бенефициариями программы являются сотрудники и руководство пограничных и миграционных ведомств, предприятий и бизнеса (международных и национальных компаний), трудящиеся-мигранты, приграничное население и, в целом, население центральноазиатских стран, которому принесет пользу укрепление безопасности на границах, улучшение управления мобильностью и миграционными потоками и более активное содействие торговле.

9-я фаза программы БОМКА реализуется Консорциумом партнеров, в который входят Государственная пограничная охрана Латвийской Республики (руководящий партнёр), Таможенный департамент Министерства финансов Литовской Республики, Рижский технический университет, Продовольственно-ветеринарная служба Министерства сельского хозяйства Латвийской Республики, Государственная служба доходов Латвийской Республики, Международный центр по развитию и миграционной политике [1].

В своей книге В.В. Парамонов отмечает, что «в сфере безопасности влияние ЕС наиболее ощутимо в Таджикистане и Кыргызстане, гораздо меньше – Казахстане, незначительно – Узбекистане и Туркменистане. Причем в случае Таджикистана и Кыргызстана европейские рычаги достаточно эффективны лишь с точки зрения технического и финансового содействия обустройству государственных границ. Особенно важна такая помощь для Таджикистана, имеющего крайне протяженную (более чем 1300 км) границу с Афганистаном, по всему периметру которой к тому же сохраняется сложная ситуация» [3].

Таджикистан и Киргизия являются самыми бедными странами на постсоветском пространстве. Соответственно они заинтересованы в сотрудничестве с ЕС. С помощью таких программ как БОМКА, вышеуказанные страны стараются решить свои проблемы путем внедрения новых технологий и обучения своего персонала (госсотрудников) за счет технической и финансовой поддержки Европейского Союза. С одной стороны, государства Центральной Азии получают новейшие европейские технологии (оборудования и здания) и с помощью западных коллег готовят местных специалистов, обучающиеся по европейским стандартам. С другой стороны, вся эта помощь предоставляется бесплатно, тем самым страны Центральной Азии не тратят деньги из бюджета, экономя миллионы долларов. Исходя из этого, можно задать такой вопрос: какой интерес преследует ЕС, финансируя программы по безопасности на границах Центральной Азии? Чтобы ответить на вопрос, необходимо выделить две составляющие: это экономические и политические. С экономической точки зрения ЕС заинтересован в стабильности и безопасности на границах государств Центральной Азии, где присутствуют европейские ТНК и различные инвестиционные организации (банки, совместные компании) занимающиеся финансированием в различных отраслях экономики государств Центральной Азии. А с политической точки зрения ЕС заинтересован в стабильности и безопасности на границах Центральной Азии, особенно на её южных границах (Узбекистан и Таджикистан) граничивших с беспокойным Афганистаном. Отсутствие политической стабильности в Афганистане, нелегальная миграция и наркотрафик представляют большую опасность не только для стран Центральной Азии, но и в меньшей степени для безопасности Европейского Союза. Если не усилить безопасность на границах с Афганистаном, террористы и экстремисты, контролирующие многие районы на севере, могут воспользоваться этим и создать в странах Центральной Азии исламские террористические режимы.

Заключение

Таким образом на основе анализа вышеприведенной программы можно сделать следующее заключение:

- европейский Союз путем современных технологий и высококвалифицированных тренеров (сотрудников) помогает улучшать эффективность работы пограничных ведомств государств Центральной Азии;

- с помощью проведение совместных учений (тренингов, семинаров, конференций) ЕС стремится объединить усилия пограничных служб в борьбе с: нелегальной миграцией, распространением наркотиков, торговли людьми, терроризмом и экстремизмом. ЕС создает почву для координации и консолидации действий центральноазиатских пограничных ведомств;

- посредством новейших технологий и обучения пограничных служб, создает логистические центры борьбы с распространением наркотиков на приграничных территориях стран Центральной Азии с Афганистаном;

Европейский Союз заинтересован в стабильности и безопасности в центральноазиатском регионе, а также существовании нынешних лояльных «демократических режимов». С помощью внедрения различных программ сотрудничества ЕС стремится всячески ориентировать государства Центральной Азии на распространения западных ценностей, а также улучшить условия работы европейских компаний в этих республиках.

Список литературы / References

1. Европейская Служба Внешних Связей. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eeas.europa.eu/generic-warning-system_taxonomy/404/36975/o-европейской-службе-внешних-связей-есвс_ru/ (дата обращения: 18.01.2019).
2. Михайленко Е.Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс: курс лекций: [учеб. пособие]. [Электронный ресурс] / Е.Б. Михайленко // М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. Федерал. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. 116 с. Режим доступа: <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/27024/1/978-5-7996-1243-6/> (дата обращения: 18.01.2019).
3. Парамонов В.В. Влияние Европейского Союза на Центральную Азию: обзор, анализ и прогноз. [Электронный ресурс]. Парамонов В.В., Строков А.В., Абдуганиева З.А // Алматы: Фонд им.Фридриха Эберта, 2017. 117 с. Режим доступа: <http://library.fes.de/pdffiles/bueros/kasachstan/13414-20170614/> (дата обращения: 18.01.2019).
4. Программа Содействия Управлению Границами в Центральной Азии (Border Management Programme in Central Asia). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bomca-eu.org/ru/> (дата обращения: 18.01.2019).
5. Совет ЕС Европейский Союз и Центральная Азия: новое партнёрство в действии. [Электронный ресурс], 2009. 75 с. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru/ (дата обращения: 18.01.2019).
6. Чеботырёв А.Е. Стратегия Европейского Союза в Центральной Азии на 2007-2013 гг.: предварительные итоги. [Электронный ресурс] / Под общ. ред. А.Е. Чеботарёва // Алматы: Центр актуальных исследований «Альтернатива»; Центр германских исследований КазНУ им. аль-Фараби; Фонд им. Фридриха Эберта в Казахстане, 2013. 184 с. Режим доступа: http://www.alternativakz.com/uploads/strategiya_evropeyskogo_soyuza_v_centralnoy_azii_na_2007_2013_gg_predvaritelnye_itogi/ (дата обращения: 18.01.2019).