

РЕПРЕССИИ И РЕГРЕСС В ТУРКМЕНИСТАНЕ:

НОВАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ СТРАТЕГИЯ

4 ноября 2004 года



Доклад №85 МГПК Азия

Ош/Брюссель

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	i
I. ВВЕДЕНИЕ.....	5
II. ПОСЛЕДНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ: КРАТКОСРОЧНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ	2
A. Политический контроль и принятие решений.....	2
B. РЕПРЕССИИ	4
1. Нарушения прав человека.....	4
2. Свобода передвижения	6
3. Религиозная терпимость	7
4. Этнические меньшинства	9
5. Гражданское общество.....	10
III. ДОЛГОСРОЧНЫЕ УГРОЗЫ СТАБИЛЬНОСТИ	12
A. Рухнама и образование	12
B. Доступ к информации	15
C. НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКАЯ ИДЕОЛОГИЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА	16
D. ЭКОНОМИКА И ПРЕСТУПНОСТЬ.....	17
1. Напряженность бюджета	18
2. Зависимость от ресурсов.....	19
3. Недостаток иностранных инвестиций	22
4. Экономика мафии: торговля наркотиками.....	24
5. Экономическая стабильность?	26
IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СЦЕНАРИИ	27
1. Смерть и преемственность.....	27
2. Удачный дворцовый переворот.....	28
3. Народное восстание.....	29
4. Бессмертный Ниязов	29
V. НЕУДАЧА ТИХОЙ ДИПЛОМАТИИ.....	30
A. ПАРТНЕРЫ ПО ДВУСТОРОННИМ ОТНОШЕНИЯМ: РОССИЯ И США.	31
1. Российский фактор	31
2. Соединенные Штаты	33
B. МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ.....	35
1. Организация Объединенных Наций	35
2. ОБСЕ.....	36
3. НАТО	36
4. Европейский Союз.....	37
C. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ	38
VI. НОВАЯ СТРАТЕГИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО С ЧЕТКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ	39
A. Ключевые условия.....	39
B. САНКЦИИ	40
1. Политические санкции	40
2. Финансовые санкции.....	41
3. Экономические санкции	41
VII. СПАСЕНИЕ ОБЩЕСТВА: СТРАТЕГИЯ СПАСАТЕЛЬНОЙ ШЛЮПКИ.....	43
VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44

ПРИЛОЖЕНИЯ

А.	КАРТА ТУРКМЕНИСТАНА	48
В.	СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	49



international
crisis group

РЕПРЕССИИ И РЕГРЕСС В ТУРКМЕНИСТАНЕ: НОВАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ СТРАТЕГИЯ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Туркменистан Сапармурата Ниязова, один из наиболее всемирно известных репрессивных режимов, не реагирует на тихую дипломатию и лишь несколько видоизменяет политику только тогда, когда сталкивается с угрозой санкций или других карательных действий. Не сумев занять сильную позицию по отношению к широко распространенным нарушениям прав человека и разграблению богатств страны, международное сообщество отдало приоритет краткосрочным экономическим выгодам и проблемам безопасности. Однако при сохранении современных тенденций в перспективе возникает риск серьезной нестабильности, что требует проведения более твердой линии. Международные организации и заинтересованные правительства должны подготовить соглашение о списке ключевых условий для проведения реформ и начать гораздо более активную работу для осуществления реальных изменений.

Жесткая идеологическая обработка и разрушение системы образования предопределяют тот факт, что проблемы Туркменистана не исчерпаются после того, как Ниязов оставит сцену. Экономика становится уязвимой, несмотря на наличие ресурсов нефти и газа, и борьба за возможность стать политическим преемником может приобрести ожесточенный характер.

После предполагаемой попытки покушения на Ниязова в 2002 г. репрессии были усилены, и

президент ещё больше сконцентрировал власть в своих руках. Он безраздельно руководит политической системой, установив культ личности и введя свои псевдодуховные руководящие наставления *Рухнама* в каждый аспект жизни населения. Он единолично распоряжается доходами от прибыльной торговли нефтью и газом, большая часть средств расходуется на грандиозные проекты в сфере строительства. В стране запрещена всякая оппозиционная политическая деятельность, отсутствуют независимые средства массовой информации, а возросшее давление со стороны властей вынудило закрыться большинство неправительственных организаций (НПО).

Хотя Туркменистан и располагает огромными запасами газа, но нерациональное расходование средств угрожает долгосрочной экономической стабильности. Бюджетные проблемы уже привели к снижению затрат на здравоохранение и социальное обеспечение. Значительная часть населения проживает в бедности, в то время как небольшая элита пользуется большими доходами от нефтегазового сектора. Частный сектор не развит, сельское хозяйство находится в кризисе, и, по-видимому, большинство молодых людей - безработные.

Реформа системы образования ухудшила возможности обучения - было введено множество идеологизированных курсов, которые сужают перспективы развития учащихся школ. Высшее образование

становится всё более труднодоступным, и оно ограничено двумя годами. Все хуже образованное, догматически настроенное в идеологическом плане молодое поколение не подготовлено к тому, чтобы принять на себя ответственность за будущее страны.

Упадок государственных институтов и недостаток единства внутри политической элиты фактически не позволяют избежать трудностей при переходе власти. Имеется большая вероятность внутреннего конфликта и, возможно, всплеска насилия во время борьбы за власть. Так как большая часть населения, так или иначе, сильно зависит от государства, даже непродолжительные беспорядки могут привести к реальному гуманитарному кризису.

Международная реакция на положение в Туркменистане была слабой и плохо скоординированной. Ниязов успешно сталкивался с различными государствами и организациями друг с другом. Россия является его наиболее влиятельным партнером, потому что почти весь газовый экспорт осуществляется по ее трубопроводам. Но реакция России на повторяющиеся оскорбления должностных лиц в российском правительстве и откровенную дискриминацию этнических русских была довольно сдержанной. Некоторые из российских парламентариев высказывались против Ниязова, но приманки, прежде всего в виде дешевого газа, заставили Москву молча проглатывать еще худшие оскорбления.

США были настроены более критически, но их позиция стала неоднозначной из-за проблем безопасности и геополитических интересов. ЕС увеличил помощь и говорит об обязательствах перед режимом, очевидно не увязывая эти шаги с политическими изменениями.

Реакция международных организаций также носила двойственный характер. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) назначила специального докладчика, но за его жестким докладом не последовало сильных действий. НАТО расширила сотрудничество в 2004 г., несмотря на несовместимость поведения режима с ее демократическими принципами. Несколько агентств ООН отказались критиковать режим, но органы по правам человека ООН начали

занимать более твердую позицию, которая заслуживает поддержки и продолжения.

Большинство международных финансовых институтов (МФИ) сократило свое участие до минимума, поскольку режим отказывается рассматривать какие-либо экономические реформы, однако иностранные предприниматели продолжают получать поддержку от своих правительств при инвестировании в прибыльные проекты, которые способствуют усилению культа личности президента.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Российской Федерации:

1. Связать экономическое сотрудничество с туркменским правительством с решением многих проблем, включая:
 - (a) Расширение обучения на русском языке и русскоязычных средств массовой информации, включая доступ к российским изданиям и возобновление вещания радиостанции "Маяк";
 - (b) Отмену решений, ограничивающих занятость дипломированных специалистов-выпускников российских университетов;
 - (c) Возобновление представления двойного гражданства; и
 - (d) Обеспечение свободы передвижения туркменских граждан в пределах Содружества Независимых Государств.
2. Предложить туркменским студентам специальную программу высшего образования, предоставив им доступ в российские университеты, и обеспечить дополнительное обучение для повышения их квалификации, если это необходимо.
3. Координировать с ЕС и США и разрабатывать в пределах ООН и ОБСЕ инициативы по защите прав человека и поощрению политических изменений.

США и ЕС:

4. Подготовить список ключевых условий, которые должны быть выполнены в течение двенадцатимесячного периода, включая:
 - (a) Обеспечение свободы передвижения для туркменских граждан;
 - (b) Отмену законодательства, ограничивающего деятельность неправительственных организаций;
 - (c) Обеспечение доступа в тюрьмы, в том числе, и к политическим заключенным, для представителей Международного комитета Красного Креста (МККК) и других независимых наблюдателей, и сотрудничество с докладчиками по правам человека ООН;
 - (d) Разрешение международным организациям реализовать программы образования в средней и высшей школе и осуществлять сотрудничество со Специальным докладчиком ООН по праву на образование; и
 - (e) Прекращение преследования независимых религиозных общин и освобождение узников совести.
5. Подготовить ряд последовательных и направленных политических и финансовых мер, которые будут реализованы, если эти ключевые условия не выполнены, включая:
 - (a) Ограничение дипломатического присутствия на правительственных церемониях, которые представляет собой откровенное празднование культа личности Ниязова;
 - (b) Отказ в предоставлении виз высшим должностным лицам и советникам правительства, крупным бизнесменам; и
 - (c) Замораживание вкладов ключевых должностных лиц и советников правительства, крупных бизнесменов в европейских и американских банках.
6. Отказывать в политическом содействии и экономической поддержке правительства (экспортные гарантии и займы) тем компаниям, которые отказываются

подписывать минимальный перечень "хороших принципов", как, например, раскрытие содержания инвестиционных соглашений.

Соединенным Штатам:

7. Объявить Туркменистан "страной, вызывающей особую обеспокоенность" согласно американскому Закону о международной религиозной свободе, если до середины 2005 г. ситуация существенно не улучшится.
8. Наблюдать за свободой передвижения и эмиграцией из страны и ясно дать понять правительству, что применение поправки Джексона - Вэника не будет больше откладываться, если у туркменских граждан не будет реальной свободы передвижения.

ЕС:

9. Поставить строгие условия для любого увеличения помощи режиму, в соответствии с рекомендациями Докладчика по Туркменистану ОБСЕ и Комиссии ООН по правам человека.

Комиссии ООН по правам человека:

10. Назначить Специального докладчика по правам человека в Туркменистане, просить Специального докладчика ООН по праву на образование сделать доклад для Комиссии по системе образования, и оказать давление на правительство, чтобы побудить его к сотрудничеству с докладчиками.

Международным организациям и донорам:

11. Проводить взаимные консультации и развивать общие и скоординированные стратегии и подходы, включая следующие элементы:
 - (a) Строго ограничивать помощь теми сферами, которые приносят непосредственную пользу населению, такими как здравоохранение и образование;
 - (b) Направлять помощь в сфере здравоохранения, прежде всего, на

- поддержку туркменских медучреждений в борьбе с инфекционными болезнями, растущими проблемами наркомании и ВИЧ/СПИД;
- (с) Использовать любые возможности для сотрудничества с туркменскими образовательными учреждениями, и в дальнейшем развивать возможности альтернативного образования за пределами страны, включая специальные фонды образования;
- (d) Ввести или расширить программы на туркменском языке ведущих международных радиостанций, таких как Радио "Свобода", "Голос Америки", Би-би-си и "Немецкая Волна";
- (e) Поддерживать издательские предприятия вне страны, чтобы позволить авторам и интеллектуалам издаваться на туркменском языке; и
- (f) Осуществлять обучение представителей средств массовой информации с целью создания на международных радиостанциях ядра из компетентных туркменоязычных журналистов.

Ош/Брюссель, 4 ноября 2004 года



РЕПРЕССИИ И РЕГРЕСС В ТУРКМЕНИСТАНЕ:

НОВАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ СТРАТЕГИЯ

I. ВВЕДЕНИЕ

Первый доклад МГПК по Туркменистану определил его развитие как политически репрессивного и все более изолирующегося государства, и призвал обратить больше внимания на злоупотребления режима.¹ Ситуация существенно ухудшилась после того, как в ноябре 2002 г. провалилась попытка покушения на президента Ниязова (Туркменбаши), по-видимому, организованная лидером оппозиции Борисом Шихмурадовым. Ответ был быстрым. Был арестован Шихмурадов, многие из его родственников, бывшие союзники, а также и те, кто вообще не был вовлечен в деятельность оппозиции. Правительство ещё больше усилило давление на диссидентов, и стало проводить намного более жесткую линию по отношению независимой деятельности в гражданском обществе.²

Подготовка докладов о положении в стране стала более трудной. Многим журналистам было отказано в визах; других лишили аккредитации. Мало кому из местных журналистов дозволено печатать критические материалы, хотя в Интернете иногда появляются случайные статьи. Международные

организации стали чрезвычайно осторожными в своих заявлениях, и для страны во многом характерна практика самоцензуры.³ Это затрудняет полевые исследования. Обширные сферы политической, экономической и социальной жизни плохо изучены, но совершенно очевидно, что возобновление усилий по изменению курса страны должно стать международным императивом.

Многие из рекомендаций правительству и туркменской оппозиции, [сделанных] в первом докладе МГПК, остаются в силе. Настоящий доклад, как предполагается, стимулирует в широком международном сообществе размышления о политических методах воздействия на регрессирующий режим. В нем заново проанализированы серьезные проблемы и предложены стратегии продвижения изменений.

¹ Доклад МГПК №44 Азия, Трещины в мраморе: нестабильная диктатура в Туркменистане, 17 января 2003 г.

² Инцидент остается погруженным в тайну. Некоторые обозреватели продолжают настаивать на том, что власти организовали его, чтобы оправдать усиление репрессий.

³ Международные организации, агентства ООН, в частности, иногда уступают давлению и не публикуют независимой статистики, которая противоречит официальным данным, или удаляют из докладов критические комментарии.

II. ПОСЛЕДНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ: КРАТКОСРОЧНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

A. Политический контроль и принятие решений

С ноября 2002 г. централизация власти вокруг Ниязова даже усилилась. Он берет на себя принятие как главных, так и множества второстепенных решений. Дипломаты жалуются, что его вмешательство во все дела делает принятие решений практически невозможным: должностные лица отказываются делать что-либо без одобрения своего лидера.⁴

Это усиление концентрации власти в одних руках не просто создает препятствия нормальному ходу принятия решений. Более существенно то, что подрываются все формальные политические институты. В августе 2003 г. Ниязов ввел поправки в конституцию, чтобы уменьшить полномочия парламента, и вместо этого сделал *Халк Маслахаты* (Народный Совет) в составе 2504 человек самым важным законодательным органом. Так как он собирается только один раз в год, и только для восхвалений главы государства, то, по сути, не существует реального законодательного органа. Ниязов является пожизненным председателем этого совета. Парламент никогда не играл серьезной роли, но, как отмечает бывший глава одной международной организации: "Парламент был слабым, теперь ослаб он еще более".⁵ Правительство и министерства одинаково неспособны принимать самостоятельные решения. Политическая система фактически недееспособна, и только у президентской администрации имеется хоть какая-то реальная власть. Поскольку президент сконцентрировал власть вокруг себя, его режим становится все более изолированным. Дипломат заключает: "страна становится всё более изолированной и более догматичной в своих действиях".⁶

Неподвластный проверкам и отчетам, Ниязов единолично принимает зачастую очень причудливые решения, которые фактически становятся законом без прохождения какие-либо законодательных процедур. В августе 2004 г. он объявил следующее:

- 2 августа: все участники водительских курсов должны пройти шестнадцатичасовой курс *Рухнамы*, философского и духовного трактата Ниязова, чтобы получить водительские права;
- 11 августа: критикует ведущих телепрограмм за то, что они применяют слишком много косметики;
- 12 августа: запрещает *нас*, популярную форму жевания табака; и
- 18 августа: утверждает проект стоимостью \$43 млн. по строительству дворца изо льда.⁷

Такие решения сделали из Ниязова что-то вроде международного посмешища. Реальность заключается в том, что в долгосрочной перспективе подобный стиль принятия решений представляет собой серьезную угрозу жизнеспособности государства.

Ниязов глубоко вовлечен в процесс принятия всех решений, и доступ к нему, по-видимому, является ключом к власти. Как сообщается, в окружении президента чрезвычайно распространена лезть в самых крайних формах, и оно часто подвергается публичным оскорблениям со стороны Ниязова. Вместе с тем вебсайт оппозиции сообщает об усиливающейся борьбе за влияние в президентском дворце. Две фигуры, по-видимому, являются главными: глава президентской администрации Реджеп Сапаров; и Еллы Гурбанмурадов, заместитель премьер-министра, отвечающий за нефтегазовую отрасль. Сапаров является одним из многих представителей туркменской элиты, вышедших из рядов плохо образованных, но успешных в коммерческом отношении чиновников бывших советских торговых учреждений. Он, вероятно, близко связан с турецкими деловыми кругами.

⁴ Интервью МГПК с дипломатами, Ашхабад, январь 2004 г.

⁵ Интервью МГПК, Ашхабад, январь 2004 г.

⁶ Интервью МГПК, Ашхабад, январь 2004 г.

⁷ Все числа, обозначенные в этом докладе в долларах (\$) относятся к долларам США.

Сапаров иногда рассматривается в качестве потенциального преемника Ниязова, несмотря на его происхождение из традиционно отсталой Дашогузской области.

Из них двоих Гурбанмурадov является намного более опытным; он осуществляет реальный контроль почти над всей нефтегазовой промышленностью и имеет длинный список дел с западными инвесторами. К другим фаворитам относится Рашид Мередов, министр иностранных дел, которого также иногда включают в список потенциальных преемников, но не рассматривают в качестве мощного потенциального лидера, имеющего самостоятельные интересы. Он представляет собой такую фигуру, которая могла бы быть выдвинута в президенты, после того, как Ниязов уйдет с этого поста и будет руководить страной в качестве главы *Халк Маслахаты*. Большую независимость может проявить посол в Москве Халназар Агаханов, принадлежащий к исчезающей группе так называемых "евротуркменов", получивших российское образование и имеющих более современные взгляды.

Представители оппозиции зачастую муссируют слухи о дворцовых интригах, хотя нередко складывается ощущение, что в своих докладах они выдают желаемое за действительное. На вебсайте оппозиции в июле 2004 г. сообщалось об аресте первого заместителя министра национальной безопасности Рахмана Аллакова, и высказывалось предположение, что это - эпизод политической борьбы на самом высоком уровне. В других сообщениях говорится о том, что состояние здоровья Ниязова все ухудшается и соответственно разворачивается явная борьба за возможность стать преемником. В действительности за пределы туркменской политической системы выходит мало достоверной информации, но представляется вероятным, что в элите рассматривается возможность будущей борьбы за высший пост.

К другим, как утверждается, влиятельным фигурам, относятся иностранные бизнесмены, такие как турецкий предприниматель Ахмед Чалык, глава холдинга "Чалык", которому Ниязов предоставил туркменское гражданство и который занимал пост заместителя министра в правительстве, и израильский бизнесмен Иосиф А. Майман, глава компании "Мерхав".

Вокруг этого маленького ядра преданных должностных лиц и иностранных бизнесменов с большой скоростью меняется большой круг должностных лиц. Например, часто сменялись руководители служб безопасности и военного ведомства, поскольку Ниязов, очевидно, не был уверен в их лояльности. Возможно, что его подозрения были небеспочвенны, так как ходили слухи о недовольстве сотрудников сил безопасности.⁸

Частые перемещения правительственных чиновников, глав регионов и технократической элиты существенно ослабили компетентность правительства и делают переход власти особенно трудным. Политическая элита, вероятно, не консолидирована настолько, чтобы неофициально выработать стратегию передачи власти. Изначально значительную долю руководящих постов занимали представители племени ахал-теке, получившие российское образование. Чтобы противостоять их влиянию были назначены и поддержаны такие региональные лидеры, как Курбан Оразов в Мары, и Сапаргельды Мотаев в Дашогузе. Но после того, как в 1996 г. оба были уволены, в назначениях не проводилось какой-то четкой линии.

С 2000 г. эта быстрая ротация кадров ускорилося, и должностные лица часто занимали свои посты лишь на короткий период. Должностные лица в регионах обычно находятся на своём посту не больше года, и их часто смещают из-за плохих урожаев, прежде всего хлопка. В апреле 2004 г. была объявлена большая перестановка кадров, были уволены министры финансов и просвещения, а также несколько председателей правлений банков и два руководителя телевизионных каналов. Главной причиной этих отставок была названа коррупция, но сама система так глубоко коррумпирована, что и смещения и аресты должны рассматриваться в значительной степени в политическом контексте.

Частые кадровые перестановки затрудняют установление устойчивых коррупционных связей, но также не дают элите консолидироваться настолько, чтобы она могла управлять политическим переходом. Бывшие

⁸ См. Доклад МГПК, *Трещины в мраморе*, op. cit.

должностные лица, конечно, сохраняют контакты, и тот, кто нажился при помощи коррупции, занимая правительственный пост, часто может найти "теплое место" на частном предприятии. Смещение с правительственных постов иногда заканчивается арестом или ссылкой, но позднее эти чиновники могут получить новое назначение. Тот, кто попал в тюрьму, часто освобождается по амнистии, вследствие политического решения или дачи взятки, ключевого элемента системы амнистии. Однако в сообщениях правозащитных групп о пенитенциарной системе говорится об ужасных условиях содержания заключенных. Широкое распространение инфекционных болезней, плохие санитарные условия, частая нехватка продовольствия ведут к тому, что даже непродолжительное заключение может стать опасным для жизни.

Режим, однако, умело пользуется кнутом и пряником. За верность режиму можно получить материальное вознаграждение, поскольку при таких широких возможностях для коррупции, на нее не только закрывают глаза, но и поощряют. Наказания бывают жестокими и затрагивают родственников. Это затрудняет формирование оппозиции, хотя оппозиционные лидеры утверждают, что многие должностные лица недовольны ситуацией и приветствовали бы изменения.

Тем не менее, представляется затруднительным оценить уровень инакомыслия внутри элит, понять, имеется ли там достаточно высокий уровень недовольства, чтобы бросить вызов Ниязову. Недовольство должностных лиц привело к тому, что в 2000-2002 гг. многие из них, особенно послы, стали невозвращенцами, но после попытки покушения на Ниязова был установлен жесткий контроль над передвижением должностных лиц, а поездки за границу были строго лимитированы. Должностные лица также ограничены в своих действиях практикой режима мстить оставшимся в стране членам их семей.

В. Репрессии

Рычаги контроля у режима разнообразны. Идеология, служебная карьера, личная преданность и способность манипулировать региональными и племенными разногласиями -

все играет свою роль. Но основной опорой режима являются службы безопасности и вооруженные силы, которые должны обнаруживать и подавлять любые признаки народного недовольства. Вездесущее министерство национальной безопасности (МНБ, бывший комитет национальной безопасности, КНБ) вовлечено в каждый аспект жизни и не связано никакими политическими ограничениями. Милиция, входящая в состав министерства внутренних дел, также осуществляет постоянный контроль населения. Многие в их деятельности носят превентивный характер: контроль передвижения внутри страны и проверка личных документов, слежка за вызывающими подозрение лицами, присутствие повсюду милиционеров заставляет большинство людей хорошо подумать, прежде чем выступить против политики правительства.

1. Нарушения прав человека

Реальная угроза ареста и лишения свободы часто используется против тех немногих диссидентов и политических противников, которые остаются в Туркменистане. Должностные лица и простые люди также становятся жертвами режима. Большое число чиновников и других лиц было арестовано после попытки покушения, и многие из них были приговорены к длительным срокам заключения. Представителям международных организаций не разрешили посетить тюрьмы, и многие из арестованных, как полагают, содержатся в чрезвычайно плохих условиях. Суды не уделяли никакого внимания принципу беспристрастности разбирательства и правосудие во многом напоминает показательные процессы сталинской эпохи.⁹

В 2004 г. не было отмечено существенных признаков ослабления репрессий. Немногие остающиеся в стране независимые журналисты испытывают на себе сильное давление. В феврале 2004 г. имел место довольно показательный инцидент, когда писатель и

⁹ Наилучшим источником о репрессиях является "Доклад по Туркменистану" ОБСЕ, подготовленный профессором Эммануэлем Деко, 12 марта 2003 г., на www.osce.org/documents/odhr/2003/03/1636_en.pdf. Также полезный список документов представлен проектом по Туркменистану Института Открытого Общества (ИОО); см. на www.eurasianet.org/turkmenistan.project/.

журналист Радио "Свобода" Рахим Эсенов был арестован и обвинен в контрабандном ввозе в страну своего недавно изданного исторического романа. Должностные лица выдвинули против него другие многочисленные обвинения, включая разжигание расовой и религиозной вражды и публикацию книги за границей (в России) без разрешения комитета по охране государственной тайны.¹⁰

Зять автора, Игорь Каприелов, также был арестован в связи с "контрабандой" книги, как и другой журналист Аширкули Байриев. Они были освобождены под залог после давления со стороны американского посольства и ашхабадского представительства Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Автор вынужден был переселиться к своей дочери, поскольку власти разрушили его дом, пока он находился в заключении. Обвинения не были сняты, и Эсенов, и Байриев были предупреждены о недопустимости дальнейшей работы на Радио "Свобода".¹¹ Позднее суд обвинил Каприелова в контрабанде книг и осудил его условно на пять лет.¹²

Этот подход типичен для режима, когда потенциальные диссиденты предупреждаются о последствиях открытой оппозиции. Режиму часто намного выгоднее запугать их и заставить молчать, чем сажать в тюрьму, так как последнее может привлечь международное внимание. Но режим практически без колебаний арестовывает тех, кто продолжает протестовать. Гурбандурды Дурдыкулиев был помещен в психиатрическую больницу после того, как он направил президенту Ниязову заявление о разрешении проведения

антиправительственной демонстрации в городе Балканабаде (бывшем Небит-Даге).¹³

Много диссидентов было вынуждено оставить страну и направиться, главным образом, в Европу или Россию. После частых избиений и угроз эмигрировал в США другой журналист Радио "Свобода" Сапармурад Овезбердыев.¹⁴ Но даже за границей против диссидентов продолжают действовать туркменские секретные службы. Как подозревают, именно туркменские агенты избили в августе 2003 г. в Москве лидера оппозиции Авди Кулиева. Это предположение нашло подкрепление в следующем месяце, когда российские власти, как сообщалось, потребовали от восьми официальных представителей туркменского посольства покинуть страну, возможно из-за подозрений, что они планировали покушения на обосновавшихся в Москве диссидентов.¹⁵ В апреле 2004 г. Мухамедгельды Бердыев, журналист Радио "Свобода" и правозащитник, подвергся нападению в своей квартире в Москве, и ему были нанесены тяжкие телесные повреждения.¹⁶

Имеются, однако, некоторые признаки того, что внутри страны частично сохранилась открытая оппозиция. В июле 2004 г. появились сообщения том, что анти-ниязовские листовки распространялись на базаре Ашхабада.¹⁷ Но такие действия являются немногочисленными и малозначительными. Основная часть диссидентской деятельности осуществляется за границей, приводя к тому, что только несколько значительных политических дел привлекают международное внимание к ситуации в Туркменистане.

¹⁰ "Туркменистан: Писатель Рахим Эсенов освобожден под подписку о невыезде", правозащитный Центр "Мемориал", 11 марта 2004 г. "В Туркмении освобожден под подписку о невыезде журналист А. Байриев", 14 марта 2004 г., www.centrasia.ru. Книга Эсенова представляет вымышленные события шестнадцатого столетия на территории нынешнего Туркменистана, что, очевидно, оскорбило представления Ниязова об истории.

¹¹ "Туркменским журналистам запретили работать на Радио "Свобода", Радио "Свобода", 25 марта 2004 г.

¹² Виталий Пономарев, "Туркменистан: Игорь Каприелов приговорен к условному наказанию", "Мемориал", 2 апреля 2004 г.

¹³ Международная Амнистия, "Обеспокоенность в Европе и Центральной Азии, январь-июнь 2004 г.: Туркменистан".

¹⁴ Сапармурад Оверзвердыев, "В Туркменистане головорезов и тирании", "Вашингтон Пост", 6 августа 2004 г.

¹⁵ "Лидер туркменской оппозиции заявил, что он подвергся нападению в Москве", Би-би-си, Обзор новостей, 7 августа 2003 г.; Рашид Дюшамбаев, "Туркменистан: против избиения туркмен", Transitions Online, 7 сентября 2003 г.

¹⁶ "Туркменистан: права человека сегодня", доклад Human Rights Watch для ЕБРР, 14 мая 2004 г.

¹⁷ Брюс Панниер, "Туркменистан: листовки, призывающие к ниспровержению правительства, появляются на базарах", РСЕ/РЕ, 15 июля 2004 г.

Репрессиям часто подвергаются не только явные оппозиционеры, но и простые люди. Представители этнических меньшинств и другие лица подвергаются им с целью насильственного переселения (см. ниже). Сельские жители часто подвергаются обыскам и насилию со стороны милиции из-за того, что правительство болезненно реагирует на низкие урожаи и падение сельскохозяйственного производства. В январе 2004 г. специальные подразделения МНБ и местная милиция в советском стиле провели обыски в закромах крестьян, изымая "излишки зерна".¹⁸ Все найденное зерно, включая семенной фонд, было конфисковано. Эти действия, по-видимому, направлены на выполнение государственного плана по экспорту 700 тыс. т зерна на Украину. Ниязов объявил, что в 2003 г. урожай зерна составил 2,53 млн. т, хотя местные эксперты утверждают, что истинный сбор не превысил 800 тыс. т.¹⁹

Преследование предпринимателей также получило достаточное распространение. Тот, кто слишком успешен и не принадлежит к доминирующей в экономике малочисленной элите, часто становится объектом сомнительных обвинений, за которыми следуют арест и заключение. Ссора с влиятельной политической фигурой также может завершиться плачевно. Это, по-видимому, определило судьбу Гельды Кяризова, всемирно известного селекционера лошадей, одна из которых изображена на государственном гербе. С 2002 г. он заключен в тюрьму по явно сфабрикованным обвинениям в коррупции и хищениях. Его жена Джулия потеряла работу врача. Оценки его дочери в университете начали занижать, и хотя ей позволили получить диплом о высшем образовании, она говорит, что не может найти работу. Один дипломат отмечает, что это "...хороший пример того, как режим превращает личную ответственность в коллективную, и преследует семьи тех, кто был заключен в тюрьму".²⁰

Подобное коллективное наказание применялось по отношению ко многим родственникам и друзьям тех, кто, по утверждению правительства, был ответственен за попытку покушения в 2002 г. Лидер оппозиции, Борис Шихмурадов остается в тюрьме, и многие из его родственников и друзей также подверглись различным формам репрессий.

Информация о нарушениях прав человека носит неполный характер, поскольку отсутствуют правозащитные группы, способные действовать на местах, а международные организации чрезвычайно ограничены в своих передвижениях. Тюрьмы остаются недоступными для наблюдения, хотя в 2004 г. имела некоторая надежда на то, что представителям Международного комитета Красного Креста (МККК) будет разрешено их посетить. Этого не произошло, и международные наблюдатели не могут посетить таких политических заключенных, как Шихмурадов.²¹

2. Свобода передвижения

Уровень контроля становится ясным при поездках по Туркменистану. Многочисленная милиция и повсеместный паспортный контроль демонстрируют, что реальной свободы передвижения немного. Для поездок по многим районам необходимо получить специальное разрешение. Может потребоваться неделя, чтобы получить пропуск в пограничную зону, если он вообще будет предоставлен. Выехать из страны также нелегко. С конца 2002 г. и до начала 2004 г. требовалась выездная виза. Ситуация несколько улучшилась с января 2004 г., когда президент Ниязов отменил выездную визу. На практике, однако, эта мера была обесценена появлением "черных списков" "ненадежных" лиц, куда было включено целых 19 тыс. чел.²² В первые недели после

¹⁸ Мурад Новрузов, "Мрачные жнецы Туркменистана", Институт освещения Войны и Мира (Institute for War and Peace Reporting - IWPR), 16 февраля 2004 г.

¹⁹ "Невероятный урожай в Туркменистане", IWPR, 20 июля 2004 г.

²⁰ Интервью МГПК, Ашхабад, январь 2004 г.

²¹ Большое количество информации о нарушениях прав человека доступно в Human Rights Watch (www.hrw.org) и докладах Международной Амнистии, (www.amnesty.org). Находящаяся в Москве организация "Мемориал" также регулярно публикует неопубликованную информацию о событиях в Туркменистане. Вебсайты оппозиции также информируют по этой теме. См. ссылки на www.eurasianet.org/turkmenistan.project.

²² "Туркменистан: Вместо выездных - 'черные списки' неблагонадежных", Centrasia.ru, 21 февраля 2004 г.

подписания постановления представители сил безопасности, по имеющимся сообщениям, снимали некоторых пассажиров с рейсов прямо перед взлетом, особенно тех, кто направлялся в Россию. Предположительно эти списки также использовались для того, чтобы вымогать взятки в \$500 или больше.²³

Ситуация, по-видимому, улучшилась после подписания 11 марта 2004 г. постановления президента "Об усовершенствовании процедур выезда для граждан Туркменистана".²⁴ В сообщениях правозащитников указывается, что "черные списки" были пересмотрены, и стало легче получить разрешение. Однако многие государственные чиновники не имеют права выехать без специального разрешения. Этот запрет распространяется до уровня глав отделов министерств, которые, как считается, посвящены в государственные тайны. Должностным лицам, которые оставили государственную службу, также обычно не разрешается выезд. Как утверждают, "если вы контактировали с посольствами, или вы - журналист, то они не позволят вам выехать. Они могут завернуть вас прямо перед полетом".²⁵

Ослабление выездного режима было вызвано прямым международным давлением. США угрожали применить поправку Джексона - Вэника, согласно которой странам, ограничивающим эмиграцию, не предоставляется статус наибольшего благоприятствования в торговле. Это означало бы установление более высоких таможенных пошлин на экспорт туркменских изделий из хлопка. Это - одна из тех областей, где давление возымело воздействие.

²³ Там же.

²⁴ "Туркменистан предпринимает попытку избежать возможных американских санкций", Агентство Франс-Пресс, 12 марта 2004 г.

²⁵ Интервью МГПК с правозащитником, сентябрь 2004 г. Наталье Шабунц, активистке гражданского общества, в августе 2004 г. было отказано в разрешении на выезд из страны, но, наконец, после международного давления разрешили выезд в сентябре. Она была проинформирована, однако, что не может пользоваться внутренними авиалиниями. Пресс-релиз "Мемориала". "Туркменистан: Натальи Шабунц разрешен выезд за рубеж", 25 сентября 2004 г.

3. Религиозная терпимость

Независимые религиозные группы продолжают сталкиваться с преследованием. Закон, принятый в октябре 2003 г. "О свободе вероисповедания и религиозных организациях" формализовал запрещение деятельности незарегистрированных религиозных организаций,²⁶ таким образом, фактически поставив вне закона все конфессии, кроме суннитского ислама и русской православной церкви. Была развернута активная кампания по установлению контроля над исламским сообществом. Узбекские имамы в районах с преобладающим узбекским населением недавно были заменены туркменскими имамами, которые, вероятно, рассматриваются как более надежные.²⁷ Суннитские мечети и русские православные церкви получили распоряжение повесить над входом туркменский флаг и поместить на видном месте экземпляр *Рухнамы*, в то время как священники и имамы были обязаны начинать проповеди с восхваления Туркменбаши. Не все мечети буквально следуют этим инструкциям: финансируемые государством мечети выставляют *Рухнаму* на видное место; другие не делают этого, или выставляют ее в смежном помещении. Но общее направление политики очевидно, и правительство последовательно подавляет любые признаки независимости религиозного руководства.

В части репрессий в отношении религиозных общин и этнических меньшинств является показательным дело Насруллы ибн Ибадуллы. В марте 2004 г. бывший верховный муфтий и заместитель председателя *Генгеши* (Совета по делам религии) был приговорен к 22 годам заключения за участие в предполагаемой попытке покушения в 2002 г.²⁸ Хотя он и был лоялен к Ниязову и даже пошел на увольнение тех имамов, которые отказались восхвалять президента во время пятничных молитв, он

²⁶ Антуан Блуа, "Ашхабад предпринимает дальнейшие шаги, чтобы подавить религиозные верования", 15 ноября 2003 г., www.eurasianet.org.

²⁷ Игорь Ротарь, "Туркменистан: государственное вмешательство в религиозную жизнь мусульман на северо-востоке", 4 марта 2004 г., www.forum18.org.

²⁸ Феликс Корли, "Туркменистан: почему бывший главный муфтий получил большой срок тюремного заключения?", www.forum18.org, 8 марта 2004 г.

попытался воспрепятствовать выставлению *Рухнамы* в мечетях. Это, возможно, сыграло свою роль в его отставке и судебном преследовании. Тот факт, что он был смещен с поста главного муфтия в январе 2003 г., когда подозрения Ниязова в отношении Узбекистана и узбеков достигли максимума, также позволяет сделать заключение, что его этническая принадлежность сыграла свою роль.

Протесты с стороны американских должностных лиц и угроза включить Туркменистан в список "стран, вызывающих особую озабоченность" в Ежегодном докладе о международной религиозной свободе, по-видимому, привели в марте 2004 г. к формальной либерализации законодательства. Постановление президента устранило требование, согласно которому в желающих зарегистрироваться религиозных группах должно насчитываться не менее 500 взрослых членов, потенциально разрешив легализацию меньших независимых общин.²⁹ Одни представители религиозных общин приветствовали постановление, в то время как другие были настроены скептически в отношении того, что свобода богослужения действительно возрастет.³⁰ Казалось бы, стало существенным шагом вперед майское заявление о том, что незарегистрированная религиозная деятельность не является больше преступным деянием. В середине июня под международным давлением шесть свидетелей Иеговы были выпущены из тюрьмы.³¹

Но скептики, по-видимому, были правы. Несмотря на легализацию независимой религиозной деятельности, очевидно, что должностные лица все еще рассматривают её как правонарушение, высказывая угрозы, совершая обыски и иногда арестовывая членов

независимых религиозных общин. В мае 2004 г. баптистская община Дашогуза пожаловалась на угрозы членам общины со стороны милиции и постоянные обыски, во время которых были конфискованы библии.³² В августе подверглись обыскам баптистские общины в Балканабаде и Абадане, совершен обыск в доме семьи адвентиста в Туркменабаде.³³ А в октябре в Туркменабаде была задержана и подверглась жестокому обращению свидетель Иеговы Гулшерин Бабакулиева. По сообщениям, помощник прокурора угрожал одеть ее в платье террористки-смертницы и обвинить в терроризме. В сентябре сообщалось об обысках, проведенных милицией, и преследовании свидетелей Иеговы в других местах.³⁴

Тем временем большинство религиозных организаций продолжает сталкиваться с серьезными проблемами с юридической регистрацией. В то время как общины кришнаитов, адвентистов и бахаистов смогли зарегистрироваться, у других возникли проблемы. У баптистской церкви препятствия появились в последний момент, и, хотя адвентисты были зарегистрированы, они жаловались, что им все еще негде легально совершать богослужения (их старая церковь была уничтожена властями в ноябре 1999 г.).³⁵ Другие общины отказывались подчиняться процедурам регистрации, опасаясь усиления репрессий по отношению к своим членам. Владимир Толмачев, пастор Церкви Благодати, заявил, что его община не регистрировалась в прошлом, хотя она и имела необходимую численность, из-за опасения, что может последовать усиление репрессий:

Проблема заключается в том, что лица, подписавшие заявление о регистрации,

²⁹ 11 марта 2004 г. Ниязов подписал постановление, упрощающее как условия выезда, так и процедуру регистрации религиозных организаций.

³⁰ Заместитель помощника Государственного секретаря США Линн Паско посетил Туркменистан с коротким визитом незадолго до подписания постановления. В это время обсуждалось включение Туркменистана в короткий список "стран особой обеспокоенности" согласно Закону о международной религиозной свободе.

³¹ Свидетели Иеговы особенно уязвимы перед арестами, потому что они отказываются идти на воинскую службу по соображениям веры.

³² Феликс Корли, "Контроль милиции за верующими будет продолжаться", 28 июня 2004 г., www.forum18.org.

³³ Феликс Корли, "Баптисты подвергаются обыскам, а свидетели Иеговы отвергают портреты президента", F18News, 10 сентября 2004 г., на www.forum18.org

³⁴ Феликс Корли, Игорь Ротарь, "Прокуроры нападают и угрожают изнасилованием женщине-свидетелю Иеговы", F18News, 15 октября 2004 г., на www.forum18.org.

³⁵ Феликс Корли, "Когда адвентистам будет разрешено молиться?", F18News, 4 октября 2004 г. См. также Феликса Корли, "Туркменистан: Зачем нужна регистрация, когда продолжают преследования?", 9 августа 2004 г., на www.forum18.org.

столкнулись бы со сложностями. Их уволили бы с работы, особенно, если они этнические туркмены. Это - вопрос безопасности людей.³⁶

Пока община Церкви Благодати не намерена регистрироваться, и там, по-видимому, ожидают возврата политики репрессий после короткого периода либерализации. По неподтвержденной информации, в сентябре 2004 г. Ниязов приказал усилить контроль над религиозными общинами.³⁷

4. Этнические меньшинства

Идеи растущего национализма, порожденного идеологией режима, широко разделяются молодежью, проинтервьюированной в Ашхабаде и других местах. Предубеждение к этническим узбекам и другим меньшинствам, например, армянам, отражено в политике, направленной на туркменизацию государства, и оставляет мало места этническим меньшинствам.³⁸ Наиболее показательным примером была политика в области языка, когда использование русского языка в официальной и культурной жизни последовательно ограничивалось. Большое число русскоязычных учреждений, такие, как школы и театры, были закрыты. И этнические русские, и другие меньшинства, которые обычно говорят по-русски, как, например, армяне, столкнулись со значительной дискриминацией в трудоустройстве и образовании.

Самое большое этническое меньшинство, узбеки, находится в центре дискриминационной политики. Очевидно, их рассматривают как потенциальную "пятую колонну", поскольку

они проживают в пограничных с Узбекистаном районах, там, где часто возникали напряженные отношения. После одного такого периода в середине 1990-х гг. появились сообщения, что два государства были на пороге военной конфронтации.³⁹ В дальнейшем напряженность имела место в конце 2002 г. после того, как туркменские силы безопасности совершили налет на узбекское посольство в Ашхабаде, разыскивая участников попытки покушения на Ниязова.

В январе 2003 г. Ниязов объявил, что "недостойные люди" будут выселены из пограничной зоны, прямо угрожая узбекским общинам. Он объявил о депортации около 2000 человек в Балканскую область на границе с Казахстаном, однако имеется лишь ограниченная информация относительно реализации этой программы. Обозреватели предполагают, что это решение осталось в силе, но ещё не было полностью осуществлено. Возможность широкой депортации в районы с неблагоприятными условиями для проживания должна рассматриваться на международном уровне как прямая угроза узбекскому этническому меньшинству.

Насильственному переселению подвергаются не только этнические узбеки. В сентябре 2004 г. правозащитный Центр "Мемориал" сообщил, что жители маленького поселка Дарваз приблизительно в 200 км к северу от Ашхабада были насильственно депортированы из их жилищ. Как сообщалось, Ниязов был рассержен вопиющей бедностью их жилищ, и приказал разрушить поселок. На сборы жителям дали только один час, и большинство них проживает теперь в юртах вдоль пустынной дороги, еще больше обездоленные, чем прежде.⁴⁰

³⁶ Игорь Ротарь и Феликс Корли, "Туркменистан: скептицизм и оптимизм встречают неожиданный указ Ниязова", на www.forum18.org, 12 марта 2004 г.

³⁷ См. "Обеспокоенность свободой вероисповедания сохраняется", IRIN, 23 сентября 2004; Феликс Корли, "Баптисты подвергаются обыскам, а свидетели Иеговы отвергают портреты президента", 10 сентября 2004 г., www.forum18.org. См. также Государственный департамент США, "Доклад 2003 года о международной религиозной свободе", на www.state.gov/g/drl/rls/irf/2003/24440.htm.

³⁸ Данные о численности населения весьма подозрительны. Согласно переписи 1995 г. этнические туркмены составляют 81% населения, узбеки - 9,7%, русские - 4,3% и этнические казахи - 1,7%.

³⁹ См. Доклад МГПК, *Трещины в Мраморе*, op. cit.

⁴⁰ Мемориал, "Принудительное переселение жителей Дарвазы", 24 сентября 2004 г. Проекты строительства Ниязова часто дорого обходятся простым туркменам. Недавно, расчищая площадку под строительства парка отдыха в стиле Диснейленда, власти снесли сотни домов в окрестностях Ашхабада. Жителям дали короткое уведомление о сносе и никакой компенсации. Мало кто возражал из опасения попасть в тюрьму, так как протестующие часто наказываются за оспаривание мудрости "Великого Туркменбаши". Такая "перепланировка" не является чем-то необыкновенным в Ашхабаде. В июне 2004 г. правительство снесло 500 домов

В то время как размеры внутренних депортаций полностью не известны, имеются другие пути оказания давления на этнические меньшинства, особенно через систему образования. Самым простым из них является обязанность для всех школьников носить туркменское национальное платье при посещении школы, независимо от их национальности. Они также должны учиться по тому же учебному плану, что и их туркменские соученики, без каких-либо уступок в части их родного языка или этнического происхождения. Были закрыты школы с обучением на узбекском и казахском языках, которые имелись в советский период, и только одна русскоязычная школа сохранилась в Ашхабаде.

Имеются, однако, свидетельства и более прямой дискриминации. Один студент рассказал МГПК:

Я не смог сдать вступительный экзамен в университет. Когда экзаменационная работа была возвращена мне, поверх работы был написано "узбек" и подчеркнуто. Я спрашиваю, почему они написали это на обложке экзаменационной работы? Какое это имеет отношение к содержанию работы? Я не люблю оскорблений.⁴¹

Режим фактически установил барьер для этнических меньшинств при поступлении в университеты: сначала выдвинув требование, что абитуриенты должны свободно говорить по-туркменски, а теперь, по-видимому, путем прямой дискриминации, основанной полностью на этническом происхождении.

На должности в государственных учреждениях могут, главным образом, рассчитывать только этнические туркмены. Ниязов часто указывает на то, что правительственным чинам нужно доказать чистоту своей генеалогии на три или четыре поколения. Просматривается явное намерение очистить государственные органы от нетуркмен, и контролировать деятельность любого этнического меньшинства. В Дашогузской области, основном ареале расселения этнических узбеков, большинство

узбеков было заменено на руководящих постах туркменами. "Мемориал" утверждает что:

Фактически не осталось ни одного этнического узбека на должностях главы *этрапа* [административная единица - район], руководителя сельскохозяйственного предприятия, директора школы. Даже в районах, населенных, в основном, узбеками в Дашогузском и Ильялинском *этрапах*, все узбеки уволены с административных постов, а на их места назначены туркмены. В правоохранительных органах... и в судах узбеки могут занимать только низшие должности.⁴²

При отсутствии развитого частного сектора для этнических меньшинств имеется немного альтернатив для трудоустройства, и многие жители пограничных районов вынуждены зарабатывать на жизнь контрабандой бензина и мелкой торговлей.

Некоторые этнические русские и другие меньшинства обладают такими профессиональными навыками, которые делают их незаменимыми в негосударственном секторе, особенно в нефтегазовой отрасли. Но для многих русских ситуация стала невыносимой, и они уехали в Россию. Другие ездят туда и обратно, занимаясь неофициальной торговлей, чтобы свести концы с концами. Это стало более трудным, после того, как в 2003 г. правительство отменило двойное гражданство. Российская культурная деятельность и доступ к средствам массовой информации сведены к минимуму. Вещание последней российской радиостанции "Маяк" было приостановлено в июле 2004 г., запрещен также ввоз российских изданий.

5. Гражданское общество

То, что режим опасается оппозиционной или любой неформальной деятельности, демонстрируется давлением на группы гражданского общества. Закон "Об

в окрестностях Кеши, чтобы освободить место для современных зданий. Жителям дали десять дней на переезд и не предоставили никакой компенсации.

⁴¹ Интервью МГПК, январь 2004 г.

⁴² Некоторым уволенным руководителям - этническим узбекам были предъявлены обвинения в совершении преступлений. См. выпуск новостей "Мемориала", "Туркменизация руководящих кадров в Дашогузе", 3 октября 2004 г.

общественных объединениях", вступивший в силу в ноябре 2003 г., усилил наказания и фактически поставил вне закона всякую деятельность любых незарегистрированных групп.⁴³ Тот, кто работает в незарегистрированной НПО, может быть подвергнут наказанию до двух лет исправительных работ или одного года тюремного заключения. Закон также очень затрудняет процедуру регистрации неправительственных организаций. Как сообщается, согласно новому закону, было зарегистрировано около 89 НПО, и большинство из них контролируется государством. Предполагается, что до ноября 2003 г. действовало приблизительно 300 зарегистрированных и незарегистрированных групп.⁴⁴

На общественном форуме, посвященном обсуждению нового закона, представители НПО задали вопрос представителям правительства, смогут ли их группы зарегистрироваться. Должностные лица не дали на это определенного ответа. Министр юстиции Таганмурат Гочиев угрожающе заявил, что регистрация может быть отклонена по причинам, не предусмотренным в законе, поскольку "основания для отклонения всегда могут быть найдены".⁴⁵ Это является главным препятствием для НПО. Они всегда боролись в обстановке политических репрессий, но некоторые сумели заниматься полезной деятельностью в менее конфликтных областях, таких, как охрана окружающей среды. Но теперь даже они были вынуждены закрыться.

Весьма показательным является дело "Дашогузских хранителей природы" (ДХП). Эта НПО была основана в 1992 г., имея основной целью обучение населения методам охраны окружающей среды. Новый закон требует, чтобы все НПО регулярно направляли свои отчеты в министерство юстиции. 20 ноября, за один день до вступления закона в силу, министерство юстиции выдвинуло обвинение

против ДХП в том, что НПО в течение одиннадцати лет деятельности организации ни разу не представила в министерство своих отчетов. Несмотря на очевидное с юридической точки зрения возражение, что закон еще не вступил в силу, министерство выиграло дело.⁴⁶

Другие известные природоохранные НПО были вынуждены прекратить свою деятельность, также как и те благотворительные организации, которые помогали инвалидам, пенсионерам и студентам. Власти, по-видимому, возвращаются к подходу советской эпохи, когда было разрешено функционирование только подконтрольных государству "добровольных ассоциаций", таких как союз женщин, союз молодежи и комитет ветеранов.

⁴³ Берды Бердыев и Элизабет Зевнер, "Новый закон в Туркменистане расправляется с гражданскими группами", www.eurasianet.com, 10 декабря 2003 г.

⁴⁴ Интервью МГПК с активистом НПО по защите прав человека, сентябрь 2004 г.

⁴⁵ Бердыев и Зевнер, "Новый закон в Туркменистане расправляется с гражданскими группами", *op. cit.*

⁴⁶ Там же.

III. ДОЛГОСРОЧНЫЕ УГРОЗЫ СТАБИЛЬНОСТИ

В то время, как краткосрочные проблемы, с которыми сталкивается население, являются острыми, налицо наличие долгосрочных тенденций, ставящих под сомнение способность страны отказаться от диктатуры и восстановить дееспособное и справедливое государство. За последние два года увеличились ограничения в образовании, средствах массовой информации и информационной политике, что угрожает подорвать социальный прогресс молодого поколения. Идеологизация всех областей жизни выходит за рамки правовых норм и уже начинает порождать нездоровый национализм, который в будущем окажет воздействие, как на внутреннюю, так и внешнюю политику.

А. Рухнама и образование

Режим сосредоточил значительные усилия в идеологической сфере как ключевом элементе его системы контроля. Псевдодуховное руководящее наставление Ниязова *Рухнама* играет в этом главенствующую роль, искажая всю систему образования. В отличие от других диктаторов, таких как Каддафи в Ливии или Мао Цзэдуна, написавших идеологические руководства, ценность книги Ниязова с точки зрения четкой политической идеологии невелика. По своему содержанию она представляет собой мифологизированный очерк туркменской истории и банальные призывы к необходимости следовать особым этическим и моральным предписаниям.

Первоначальная версия *Рухнамы* вышла в 2001 г., а второе издание последовало в сентябре 2004 г. Хотя многие, особенно образованные люди в столице, смеются над ней и идеями Туркменбаши, некоторые элементы его идеологии, по-видимому, оказывают воздействие даже на образованных молодых людей. Ими часто выражаются националистические взгляды, особенно по отношению к узбекам.

Некоторые жители восхищаются реконструкцией столицы. Один из них указывает на огромные, облицованные мрамором здания в районе Берзенги и говорит с

некоторой гордостью: "Год назад здесь было только пустое место, а теперь, посмотрите!" Другие меньше приветствуют очевидно громадные затраты на эти проекты: "я не могу понять, почему он строит эти здания, когда у нас столько других неотложных проблем...".⁴⁷

Посещающие страну иностранцы полагают, что неудовлетворенность образованной элиты и населения столицы возрастает, хотя ее трудно определить количественно. Некоторые простые люди находят "социальный брачный договор" Ниязова (бесплатные коммунальные услуги, в том числе за газоснабжение, в обмен на лояльность) привлекательным и умеряют свою критику. Тем более, что информация о других странах является ограниченной, и жителей постоянно убеждают в том, что они самые богатые, а Туркменистан более стабилен, чем его соседи.

Рухнама, по-видимому, оказывает наиболее коварное воздействие на молодежь. Для многих она стала обычной частью их жизни, и, может быть, единственной книгой, которую они когда-либо прочитали. Этому поколению, а 40% населения – это дети в возрасте до четырнадцати лет, - наставления *Рухнамы* будут столь же знакомы, что и ленинские цитаты для их родителей, оказывая, по крайней мере, такое же вредное воздействие, как и советская идеология. В действительности ситуация, по-видимому, намного хуже. Советский режим уделял много внимания культуре, науке и литературе, которые теперь в значительной степени изъяты из образования большинства простых граждан.

Уничтожение многих учебников советской эпохи и отсутствие адекватной замены привели к тому, что *Рухнама* стала основным учебным пособием. Даже тогда, когда есть возможность напечатать новые учебники, режим выдвигает к ним идеологические требования. Британский Совет отказался от попытки издать учебник английского языка после того, как власти потребовали, чтобы в него вошли отрывки *Рухнамы*. Вот как излагается обычная задача в учебнике математики для второго класса туркменской школы:

⁴⁷ Интервью МГПК, Ашхабад, июль 2004 г.

Гюльнара читала книгу *Рухнама*. За первый день она прочитала шесть страниц. За второй день она прочитала на четыре страницы больше, чем за первый день. За третий день она прочитала на пять страниц меньше, чем за второй день. Сколько страниц *Рухнамы* Гюльнара прочитала за третий день?

Такое содержание образования пронизывает всю систему. В одном профессионально-техническом колледже 34-часовой образовательный курс включает только десять часов лекционного обучения студентов по специальности и два часа практических занятий. Ещё шесть часов выделено на туркменский язык и литературу. Остальная часть учебного плана предусматривает:

- *Рухнама* - шесть часов;
- Политика независимости Великого Сапармурата Туркменбаши - шесть часов;
- История нейтрального Туркменистана - три часа; и
- Учение Сапармурата Туркменбаши - два часа.⁴⁸

Уроки по истории Туркменистана в значительной степени посвящены идеологическому учению президента. Типичные экзаменационные вопросы проверяют студентов на знание таких тем, как "Сапармурат Туркменбаши о периоде перехода от тоталитарной системы к демократическому обществу", или "священная книга *Рухнама*".⁴⁹

В более либеральных школах, например, российско-туркменской средней школе в Ашхабаде или популярных турецких школах, уроки *Рухнамы* занимают только два или три часа в неделю. В других школах ситуация различна. По наблюдению представителя международной организации, в некоторых школах курсу *Рухнамы* было отведено только два часа в неделю, а в других преподавание его наставлений занимало целых семь - восемь часов, оставляя не так много времени для реального образования.

Внедрение идеологии является только одной частью проблемы. Школьники теряют до трети учебного времени, будучи вынуждены работать в сельском хозяйстве, прежде всего, на сборе хлопка. Несмотря на официальные заявления, что эта практика будто бы прекращена, ученики все еще снимаются каждый год со школьных занятий на два-три месяца, и собирают хлопок по десять-четырнадцать часов в день, не получая за это почти никакой платы.⁵⁰

С 2001 г. правительство приступило к реализации далеко идущей "реформы" системы образования, что приведет к появлению поколения школьников с чрезвычайно низким уровнем знаний. Воздействие на высшее образование оставит страну без подготовленных должным образом экономических и технических специалистов почти во всех секторах экономики. Реформы состоят из трех главных изменений: начальное и среднее образование сокращено с одиннадцати до девяти лет; учеба в университете - с пяти до двух лет; студенты до поступления в университет должны иметь двухгодичный трудовой стаж или отслужить в армии. Тысячи преподавателей были уволены, Академия наук (хотя некоторые из ее институтов продолжают функционировать) и несколько научно-исследовательских институтов были закрыты.⁵¹

Те, кто хотят побороться за сильно сократившиеся места в государственных университетах,⁵² должны сначала отработать два года или отслужить в армии, где они получают приблизительно \$4 в месяц.⁵³ Затем,

⁵⁰ Е. Кадочников, "Детство, загубленное Туркменбаши", 24 февраля 2004 г., www.centrasia.ru.

⁵¹ Бург Герман, "Президент ставит свое клеймо на Туркменистане; политика образования нацелена на усиление власти лидера", *"Вашингтон Пост"*, 22 июня 2003 г.

⁵² В 2003 г. количество мест для абитуриентов высших учебных заведений составило 3920, что соответствует только приблизительно 10% от числа студентов - первокурсников в советское время; и только одному проценту от 300 тыс. выпускников школ. Марат Гурт, "Туркмены вводят новые ограничения на образование", Агентство Рейтер, 9 июля 2003 г.

⁵³ Антон Ломов, "Студентам в изолированном Туркменистане живется хуже, чем в Советском Союзе", Агентство Франс-Пресс, 30 июля 2003 г.

⁴⁸ Цитируется по Туркменскому Хельсинскому Фонду "Образование в Туркменистане".

⁴⁹ Там же.

чтобы гарантировать поступление, многие вынуждены дать взятку от \$3000 до \$12000.⁵⁴

Одной из возможностей обойти эту все более неэффективную систему была учеба за границей, главным образом, в других бывших советских республиках - Кыргызстане, Казахстане, России и др. Однако реформа среднего образования ведет к тому, что уровень образования многих абитуриентов не будет соответствовать требованиям зарубежных университетов, и им, так или иначе, не удастся туда поступить. Чтобы ограничить массовое бегство студентов, правительство объявило, что иностранные дипломы больше не будут действительны. Тем государственным служащим, которые получили такие дипломы после 1993 г., в мае 2004 г. было объявлено, что они будут уволены, хотя не известно, сколько из них фактически лишилось работы.⁵⁵

Многие студенты полагают, что эти реформы имеют политическую подоплеку. Один из них сказал МГПК:

Я уверен, что реформы нужны Туркменбаши, чтобы остаться у власти. Однако они ужасны для людей, потому что делают их тупее. Школа - только девять лет, из которых вы учитесь шесть полных лет, если не считать работы на хлопке. Своей политикой Туркменбаши промывает туркменам мозги и превращает их в овец, чтобы их было легче пасти.⁵⁶

Один студент заявил, что, "государство пользуется ... поддержкой студенчества и внутри и вне страны. Методы промывания мозгов, в конце концов, перетягивают их на сторону Ниязова".⁵⁷ Среди выбранных для интервью студентов, по-видимому, имелись различия между теми, кто получил образование

до реформ и теми, кто два или три года проучился при системе, где царствует *Рухнама*. Старшие студенты настроены более независимо и критически, в то время как молодые в большей степени восприимчивы к идеологической кампании Ниязова.

Для большинства студентов, однако, система образования не является единственной проблемой. После окончания школы или колледжа чрезвычайно трудно найти работу. Тем, кто получил образование за границей, во многих случаях закрыт доступ к государственным должностям. Эмиграция становится более привлекательной из-за трудности получения по возвращении достойной работы в частном или государственном секторе. Один из студентов сказал:

Мое возвращение в основном означало бы несколько вещей: армия, семья и какая-нибудь скучная малооплачиваемая работа, которую мой отец нашел бы для меня. Однако я хочу вести деятельность, связанную с политикой. Если этого не получится, то я скорее займусь чем-то более полезным в других центрально-азиатских странах, нежели потрачу время в Туркменистане.⁵⁸

Родители некоторых студенток также понимают, что в Туркменистане нет перспектив, и не торопят своих дочерей возвращаться после получения диплома, если у тех есть хоть какая-то возможность выйти замуж и получить где-нибудь гражданство.⁵⁹

Наступление на систему образования окажет прямое влияние на способность Туркменистана развивать свою экономику. В ближайшие пять лет в ключевых нефтяном и газовом секторах ожидается серьезная нехватка специалистов. Для обеспечения функционирования большей части нефтегазового сектора потребуется привлечение иностранных рабочих, что приведет к дальнейшему росту безработицы и усилит непроизводительный, паразитический характер государства. Долгосрочное психологическое и социальное воздействие

⁵⁴ Интервью МГПК с туркменскими студентами, 2003-2004 гг. Многие отмечают, что одна из причин получения образования за границей - это требование больших взяток в Туркменистане.

⁵⁵ Антуан Блуа, "Туркменистан: государственные служащие с иностранными дипломами будут уволены", РСЕ/РС, 7 мая 2004 г. Частичное исключение, по-видимому, будет сделано для дипломов, полученных в рамках государственных программ обмена, особенно в Турции и на Украине.

⁵⁶ Интервью МГПК, февраль 2004 г.

⁵⁷ Интервью МГПК, февраль 2004 г.

⁵⁸ Интервью МГПК, февраль 2004 г.

⁵⁹ Интервью МГПК со студентами, февраль 2004 г.

образовательных реформ также не трудно предсказать. Представитель международной организации в Ашхабаде прямо говорит: "это приведет к появлению изолированного и оболваненного народа, опасного для стабильности региона".⁶⁰

В. Доступ к информации

Гнетущее состояние системы образования не было бы столь опасным, если бы население располагало альтернативными источниками информации. Доступ в Интернет остается чрезвычайно ограниченным. Правительство контролирует единственного провайдера "Туркмен Телеком". Все еще нет частных интернет-кафе, а те немногие, что имелись в Ашхабаде, были закрыты в 2002 г. Некоторые международные организации создали публичные участки доступа в Интернет, например, в Национальной Библиотеке, представительстве ООН, и центрах образования ACCELS/IREX.

Точно так же некоторые организации открывают так называемые "интернетовские курсы", которые обеспечивают доступ в Интернет. Но они затрагивают только мизерную часть населения. По оценкам в конце 2003 г. в стране было только 8000 терминалов с доступом в Интернет, хотя число самих пользователей, прямых или косвенных, вне сомнения, является значительно большим.⁶¹ Туркменистан представляет собой центрально-азиатское государство, менее остальных связанное с внешним миром. Телефоны были редкостью в советскую эпоху, остаются редкими и сейчас. В 2002 г. на 1000 жителей приходилось только 8 телефонов. Мобильная телефонная связь развита очень слабо, и она доступна только 0,2% населения.

Все газеты принадлежат государству и находятся под строгим контролем властей. На их страницах преобладает типичная пропаганда советской эпохи и материалы, подкрепляющие культ личности президента. Иностранные газеты запрещены, включая российские издания. Вещание последней действующей в

России радиостанции "Маяк" было прекращено в июле 2004 г. якобы по техническим причинам, но, скорее всего, потому, что она была последней доступной иностранной радиостанцией и пользовалась большой популярностью.⁶² Телевидение также контролируется, и все передачи укрепляют культ личности Ниязова. При телевизионных трансляциях портрет Ниязова непрерывно транслируется в углу экрана, и многие программы посвящены чтению *Рухнамы*. Ниязов ассигновал значительные средства на создание нового международного туркменского спутникового канала с вещанием на шести языках, предназначенного для пропагандистских целей.⁶³

Спутниковое телевидение, однако, все еще остается широко распространенным. В Ашхабаде крыши домов и балконы усеяны спутниковыми антеннами. Несмотря на периодические угрозы, Ниязов не запретил их, возможно, потому, что большинство спутниковых каналов носит, как правило, развлекательный характер. По международным каналам передается мало новостей о Туркменистане, а популярные российские каналы, как правило, опасаются задевать туркменские власти, которые всегда громко протестуют после любой критической передачи.

Установление жесткого контроля над доступом к информации внутри страны достигло опасных пределов. Вся экономическая и социальная статистика ненадежна, поскольку политическое давление ведет к широко распространенной фальсификации. В области здравоохранения это создает прямую угрозу. С 1 мая 2004 г. работникам здравоохранения запрещено указывать в медицинских отчетах или бюллетенях нетрудоспособности диагнозы таких инфекционных болезней как холера,

⁶⁰ Интервью МГПК, Ашхабад, январь 2004 г.

⁶¹ "Поль Будде Коммуникейшнз", "Центрально-азиатский рынок мобильной связи в 2004 году", 3 августа 2004 г.

⁶² Джереми Бранстон, "Туркменистан: закрыт последний свободно доступный источник внешних новостей", РСЕ/РС, 13 июля 2004 г.

⁶³ Американская фирма "ИнСпейс Коммуникейшнз" выиграла контракт стоимостью \$1,16 млн., который должен финансироваться из РИВФ. "Туркменистан: американская компания выигрывает контракт туркменского спутникового телеканала", Би-би-си, обзор прессы, 18 марта 2004 г.

дизентерия, корь, туберкулез и гепатит.⁶⁴ Этот приказ был издан после того, как Ниязов уволил в марте 2004 г. 15 тыс. квалифицированных медицинских работников и заменил их армейскими призывниками, ещё больше ослабив систему здравоохранения.⁶⁵

Опасность такого рода внутренней информационной блокады была проиллюстрирована в июне 2004 г., когда во время вспышки чумы в Мары, по сообщениям, умерло семь человек и, возможно, еще двое в пригороде Ашхабада.⁶⁶ Эти случаи со смертельным исходом произошли всего спустя после вспышки болезни в городе Туркменбаши на берегу Каспийского моря. Как сообщалось, главный врач одной поликлиники приказал своим работникам обойти квартиры и проинформировать людей, что они будут арестованы за раскрытие государственной тайны, если расскажут о заболевании чумой в городе.⁶⁷

Для тех жителей, кому недоступно спутниковое телевидение или коротковолновые радиоприемники, Туркменистан стал информационным вакуумом. Единственным источником регулярных новостей о Туркменистане являются радиопередачи на коротких волнах Радио "Свобода", которое ежедневно вещает несколько часов. Трудно знать, сколько людей слушает эти передачи, но опыт других мест показывает, что даже при маленьких аудиториях эффект умножения через

устный пересказ может быть очень сильным. Би-би-си и "Немецкая Волна" не имеют туркменской службы. Учитывая уменьшение знания русского языка в стране было бы уместным для таких радиостанций изучить возможность создания туркменских служб.

С. Националистическая идеология и внешняя политика

Во внешней политике Ниязова также нашли отражение прославление всего туркменского и растущий изоляционизм. Высокопревозносимая политика "постоянного нейтралитета", одобренная резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1995 г.,⁶⁸ использовалась для того, чтобы ещё больше изолировать страну от международного сообщества. Туркменистан постоянно отказывается принимать участие в региональных инициативах. Особенно напряженные отношения с Узбекистаном отягощены плохим обращением с этническими узбеками в Туркменистане, спорами по вопросу демаркации границ, и его попыткой направить большое количество воды из Аму-Дарьи в грандиозное, проектируемое в пустыне, водохранилище.⁶⁹

Туркменистан часто блокировал переговоры о статусе Каспийского моря, и у него сложились напряженные отношения с Азербайджаном из-за споров по вопросу собственности на срединные морские нефтяные месторождения.⁷⁰

⁶⁴ "Туркменское руководство расширило список запрещенных болезней", вебсайт Туркменского Хельсинкского фонда, 21 мая 2004 г., www.tmhelsinki.org.

⁶⁵ Ата Мурадов, "Туркменские медсестры уволены в соответствии с постановлением", 9 марта 2004 г. Стало довольно обычной практикой заменять государственных служащих армейскими призывниками. В 2002 г. вся дорожная инспекция была заменена призывниками; фабрика одежды в Мерве укомплектована военными. См. Моника Витлок, "Войска заменяют туркменских санитаров", Би-би-си, 1 марта 2004 г. Министерство здравоохранения, предпринимая ещё одно усилие по сокращению расходов, объявило в январе 2004 г. о закрытии всех сельских родильных домов. Это означает, что женщинам придется ехать в роддом ближайшего города, что может быть осложнено ограничениями на поездки внутри страны.

⁶⁶ Аркадий Дубнов, "В Туркмении чума", *Время Новостей*, 24 июня 2004 г.

⁶⁷ Мурад Наврузов, "Туркменские врачи опасаются эпидемий", *IWPR*, 13 июля 2004 г.

⁶⁸ Текст см. : www.un.org/gopher-data/ga/recs/50/80.

⁶⁹ Для большей информации о проблемах воды, см. Доклад МГПК №34 Азия, *Центральная Азия: вода и конфликт*, 30 мая 2002 г.; о пограничных конфликтах см. Доклад МГПК №33 Азия, *Центральная Азия: границы и конфликт*, 4 апреля 2002 г.

⁷⁰ Использование Каспийского моря и его ресурсов смежными государствами - Россией, Казахстаном, Азербайджаном, Ираном и Туркменистаном - обсуждалось в течение почти восьми лет. Требования Туркменистана препятствовали подписанию соглашения, хотя они ни в коем случае не были единственным барьером. Азербайджан и Казахстан согласны с российским планом раздела моря, основанном на протяженности береговой линии каждой страны. Иран настаивает на разделении поверхности и дна на равные части, в то время, как Туркменистан претендует на месторождения, также оспариваемые Азербайджаном. Недавние переговоры не привели к существенному прогрессу. Для информации см. Руслан Дзкуя и Анатолий Гордиенко, "Каспийский

Поскольку идеология Ниязова оказывает всё большее влияние на новое поколение, то изоляционистские тенденции во внешней политике могут ожидать и в будущем.

Натянутые отношения с соседями не вызывали слишком больших опасений за региональную безопасность, частично потому, что туркменская армия считается очень слабой. Она не может конкурировать с вооруженными силами Узбекистана. С 2002 г., однако, Ниязов пытается выправить военный дисбаланс. В 2003 г. правительство ассигновало на оборону дополнительные \$200 млн. и запланировало новые военные расходы в объеме \$80 млн. на 2004 г.⁷¹ Призыв в армию удвоился, и в 2003 г. добавилось 100 тыс. новых солдат.⁷² Государственное телевидение стало выделять больше времени на трансляцию парадов и программ, посвященных армии. В 2003 г. были проведены самые большие, начиная с обретения независимости, военные маневры. На них присутствовали представители Ирана, НАТО, России и Украины.⁷³

Обращаясь к военным в марте 2004 г., Ниязов заявил, что Туркменистан стремится поддерживать "равные братские" отношения со своими соседями, но потребовал от военных проявить "бдительность" по отношению к "тем, кто завидует нынешней преуспевающей жизни туркменских людей".⁷⁴ Он указал, что главная угроза связана с использованием внешними силами возможных внутренних споров: "Нет никого, кто напал бы на нас с оружием. Однако,

разнойой преодолеть не удалось", Независимая Газета, 7 апреля 2004; Нефф Эндру, "Безвыходная ситуация с природными ресурсами Каспия сохраняется, в то время как министры обсуждают раздел моря", Ежедневный анализ Центра исследования мировых рынков (WMRC), 7 апреля 2004 г.

⁷¹ Они включают закупки двух украинских радарных станций "Кольчуга", патрульных судов, ремонт МиГ-29 и еще одного боевого самолета и закупки двух новых самолетов в Грузии, Марьям Дурдыева, "Туркменбаши бряцает саблём", IWPR, 12 января 2004 г.

⁷² "Каждый третий туркменский призывник служит, не беря в руки оружия", Turkmenistan.ru, 2 марта 2004 г.

⁷³ "Туркменистан проводит большие военные маневры на берегу Каспийского моря", Агентство Франс-Пресс, 16 августа 2003 г.

⁷⁴ "Туркменский президент требует повышения бдительности при защите нации", Би-би-си, Обзор по Центральной Азии, 2 марта 2004 г.

возможно, они смогут создать внутренние разногласия и искусственные трудности среди нас".⁷⁵

Реальные причины для скромного, но реального наращивания военного потенциала, вероятно, связаны с усилением паранойи Ниязова, подкрепленной его верой в то, что Узбекистан, а возможно и Россия, были причастны к попытке покушения в 2002 г. и усиливающейся критикой со стороны западных государств.

События на международной арене, такие, как свержение президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе и иракского лидера Саддама Хусейна, также, несомненно, глубоко повлияли на мировосприятие Ниязова. Он, как говорят, был глубоко потрясен телевизионными кадрами из Ирака, показывающими низвержение памятников Саддаму Хусейну, и всю неделю был замкнут и раздражителен. И члены его окружения даже боялись задавать ему вопросы.⁷⁶ События в Грузии, вне сомнения, усилили его опасения в том, что действие внешних сил может разжечь восстание, которое положит конец его правлению.

Д. Экономика и преступность

На первый взгляд, может показаться странным, что экономические проблемы рассматриваются как источник потенциальной неустойчивости. Правительство заявляет, что в последние годы ежегодные темпы роста ВВП составили более 20%. При значительных запасах газа и нефти, и ВВП в расчете на душу населения, составляющем приблизительно \$4500, экономические перспективы должны оцениваться благоприятно. Но появляется всё больше признаков того, что ситуация в Туркменистане не столь безоблачна, как это представляется поначалу.

Очевидно, что темпы роста фальсифицированы. Исследовательский отдел журнала "Экономист" оценивает рост ВВП в 2003 г. в немногим более 12%, и прогнозирует, что в 2004-2005 г. он составит приблизительно 10%. Азиатский Банк Развития (АБР) оценил его рост в 2003 г. в 10 % и ожидает, что он сохранится на этом уровне до

⁷⁵ Би-би-си, Обзор по Центральной Азии, 2 марта 2004 г.

⁷⁶ IWPR, 12 января 2004 г.

2005 г.⁷⁷ Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) оценивает рост в 11%, и обращает внимание на то, что выработка электроэнергии (иногда используемая как полезный косвенный показатель в дополнение к официальным данным для оценки экономического развития) повысилась только на 2%.⁷⁸ Таким образом, темпы роста около 10-11% выглядят довольно хорошими, но представляется вероятным, что долгосрочному процветанию угрожают четыре ключевых проблемы.

1. Напряженность бюджета

С 2002 г. в стране усилились признаки серьезной напряженности в бюджетной сфере. Один дипломат заявил, что, режим старается сбалансировать свой бюджет и тайно репатрирует финансовые ресурсы.⁷⁹ Число государственных служащих было сокращено. Например, было уволено 15000 из 29500 медицинских работников. При старой советской системе штаты, вероятно, были значительно раздуты, но многих специалистов будет трудно заменить. Государство также начало взимать плату за некоторые до настоящего времени бесплатные медицинские услуги.

Имеются частые сообщения, что зарплата выплачивается с задержкой на два-три месяца. Ниязов часто объявляет о повышении заработной платы для государственных служащих, самое последнее предусматривает увеличение на 50% в 2005 г., но даже те обещания, которые были объявлены в 2003 г., редко выполнялись. Кроме того, во многих государственных учреждениях служащих заставили подписать новые договоры с более низким жалованьем, в то время как в других уволили работников. Сообщается также, что выплаты пенсий искусственно занижаются, хотя они представляют основной источник дохода для многих семей.⁸⁰

Государственные субсидии, особенно обеспечивающие такие бесплатные ключевые

коммунальные услуги, как газоснабжение, обходятся довольно дорого. Так как на этом строится важная часть политики Ниязова, режим не способен их отменить. Дотации смягчают недовольство растущей безработицей, позволяя большинству семей избежать крайней бедности. Однако они, по-видимому, не способны защитить людей от бедности, особенно характерной для сельских районов. Имеются свидетельства того, что сельские девочки-подростки занимаются проституцией, чтобы выйти из нищеты.⁸¹

Вряд ли бюджетные проблемы вызваны недостаточностью доходов режима. Доходы от экспорта газа более чем достаточны, чтобы покрыть текущие расходы бюджета. Реальной проблемой является то, что большая часть этих средств, минуя бюджет, направляется в президентский Резервный инвалютный фонд (РИВФ), темный и непрозрачный механизм, ресурсы которого находятся главным образом вне страны, на банковских счетах европейских и других стран. Доходы РИВФ расходуются на непроизводительные, грандиозные проекты строительства. Дипломаты полагают, чтобы до 80% того, что должно было быть доходом государства, поступает в фонды, находящиеся под непосредственным контролем президента, и только 20% используется на социальные нужды.⁸²

⁸¹ "Туркменистан: бедность ведет к преступности и проституции", IWPR, 3 сентября 2004 г., на www.iwpr.net. В источниках IWPR указывается, что девочки-подростки не старше четырнадцати лет занимаются проституцией в Ашхабаде, чтобы прокормить свои семьи и часто становятся наркоманками.

⁸² Информация частного характера МГПК. Это согласуется с общими характеристиками государств - рантье. Фархад Каземи указывает в своём исследовании [на следующие особенности] ближневосточных режимов - рантье: "Пока рента доступна, государство реагирует только на те запросы населения, которое оно считает необходимым удовлетворить для поддержания своей власти и положения. Так как государство не полагается на сбор налогов с населения, то оно не стремится быть ответственным перед ним". "Перспективы ислама и гражданского общества", в Сохэйл Н. Хашми (редактор), *Исламская политическая этика: гражданское общество, плюрализм и конфликт* (Принстон, 2002), стр. 38-55. "Perspectives on Islam and Civil Society", in Sohail N. Hashmi (ed.), *Islamic Political Ethics: Civil Society, Pluralism, and Conflict* (Princeton, 2002), pp. 38-55.

⁷⁷ "Перспективы развития Азии в 2004 г.", Азиатский Банк Развития, на www.abd.org/Turkmenistan/default.asp.

⁷⁸ "Стратегия для Туркменистана, 2004 г.", ЕБРР, стр. 14.

⁷⁹ Интервью МГПК, Ашхабад, январь 2004 г.

⁸⁰ "Удар по пенсиям в Туркменистане", IWPR, 15 октября 2004 г., на www.iwpr.net.

Финансирование бюджета из других источников, помимо РИВФ, затруднительно, поскольку сбор налогов за последние восемнадцать месяцев, по-видимому, резко снизился, несмотря на официальные опровержения. Поскольку политика правительства наносит ущерб как частному сектору, так и сельскому хозяйству, и многие государственные предприятия платят только ограниченные налоги, представляется маловероятным, чтобы сбор налогов был быстро увеличен. На самом деле, краткосрочные бюджетные проблемы, скорее всего, обостряются, так как маловероятно, чтобы объем производства в неэнергетических отраслях смог бы существенно вырасти при современных условиях. Сельское хозяйство, по-видимому, находится в серьезном кризисе. Сбор хлопка в 2003 г. был настолько мал, что, по утверждению некоторых обозревателей, Туркменистан был вынужден закупать его в Узбекистане. Причины кризиса в сельском хозяйстве довольно очевидны: крестьяне не получают адекватной платы за свой труд, никто не занимается возрастающими проблемами окружающей среды, ведущим к нехватке воды на орошение. Видны на урожай 2004 г., кажется, еще хуже.

Бюджетный кризис мог бы быть решен при более прозрачном использовании доходов от экспорта углеводородных ресурсов. Это представляется маловероятным, учитывая пристрастие президента к грандиозным проектам. Только в январе-июне 2004 г. правительство заключило строительных контрактов на сумму \$4,5 млрд., главным образом, с иностранными компаниями. Этот уровень расходов представляется мало реалистичным, хотя Туркменистан извлекает выгоду из высоких мировых цен на энергоносители.

Одна из проблем, по-видимому, связана с нежеланием должностных лиц представить Ниязову истинную картину дел в экономике. Он часто ругает их за завышение данных об урожаях, но и сам нередко приводит такие показатели добычи газа, которые независимые эксперты считают сильно преувеличенными.

2. Зависимость от ресурсов

В большей степени, чем у любого другого центрально-азиатского государства, доходы Туркменистана определяются экспортом нефти и газа. Режимы, сильно зависящие от углеводородных ресурсов, нередко превращаются их в механизм для извлечения доходов лидеров, и напряжение, возникающее в политической системе вокруг доходов от продажи нефти и газа, часто приводит к серьезным конфликтам.⁸³ Широко распространено мнение о необходимости диверсификации экономики таких стран. Но в Туркменистане, как и в некоторых странах ОПЕК, которые сделали слишком большую ставку на единственный экспортный продукт, диверсификация экономики "сдерживается нехваткой квалифицированных трудовых ресурсов, отсутствием местных технологий, неправильным использованием доходов от экспорта и проведением непродуманной макроэкономической политики".⁸⁴

ЕБРР утверждает, что производство энергоносителей обеспечивает приблизительно 30% от ВВП.⁸⁵ Большая часть экспортных доходов получена от продажи нефти и газа, и три следующие по значимости статьи экспорта: хлопковое волокно, хлопковый текстиль, и хлопковая пряжа все вместе составляют только 4,5%.

⁸³ Имеется обширная литература о том, что страны, зависящие от экспорта сырья, склонны уступать политическому насилию и не в состоянии создавать демократические структуры. Р. Колье в "Экономические причины гражданского конфликта и их значение для политики", Всемирный банк, Вашингтон, приводит эмпирическое свидетельство связи политической неустойчивости и гражданского конфликта с высокой зависимостью от экспорта сырьевых товаров. Натан Дженсен и Леонард Вонтчекон показывают на примере африканских стран, что после холодной войны демократические реформы осуществлялись только в бедных ресурсами странах, таких как Бенин, Мали и Мадагаскар и, что в Африке наблюдается отрицательная корреляция между наличием богатых ресурсов и развитием плюралистических политических систем. "Богатство ресурсов и политические режимы в Африке", *Сравнительные политические исследования*, издание 37, №7, сентябрь 2004 г., стр. 816-841 (26).

⁸⁴ Амузегар Яхангир, "ОПЕК (Организация стран - экспортеров нефти) как предзнаменование", *Иностранные дела*, издание 77, №6, 1999 г., стр. 95-111.

⁸⁵ "Стратегия для Туркменистана, 2004 г.", ЕБРР, op. cit..

И неофициальные, и формальные ограничения на частный сектор приводят к тому, что сфера обслуживания чрезвычайно слабо развита. Единственной значимой отраслью промышленности, получившей новые инвестиции, является хлопкоперерабатывающая промышленность. Но она зависит от урожая хлопка, которые, как отмечается, в последнее время были низкими. Таким образом, представляется вероятным, что сохранится тенденция к увеличению зависимости от экспорта газа и нефти.

Сельское хозяйство играет в Туркменистане очень большую роль: оно дает 25% ВВП и обеспечивает больше половины занятости населения.⁸⁶ Однако падение урожая хлопка выдвигает на первый план тему плохого государственного управления. Эта проблема включает принятие нереалистичных планов производства продукции, установление искусственно заниженных закупочных цен, президентский контроль над такими повседневными решениями, как сроки сева, продолжительное неэффективное и разрушительное использование водных ресурсов. В своем докладе 2004 г. АБР отмечает, что сельскохозяйственное производство не сможет развиваться без реформ, включающих демонтаж принудительной системы государственных закупок. В хлопководстве много средств было затрачено впустую из-за решения Ниязова проводить сев согласно утвержденному графику без учета погодных факторов.⁸⁷ Крестьяне вынуждены были повторять посевную по два или три раза. Перерасход воды на полив, поощренный большими субсидиями, угрожает уменьшить урожай из-за подтопления и засоления. ООН полагает, что 96% орошаемых земель затронуты засолением, по сравнению с 48% для Центральной Азии в целом.⁸⁸ Снижение сельскохозяйственного производства оказывает влияние на промышленность, где была сделана ставка на

хлопкоперерабатывающую отрасль как сектор роста.

Экспорт газа сильно зависит от изменений геополитической обстановки. Газ из Туркменистана экспортируется только по двум трубопроводам: небольшой трубопровод пересекает границу с Ираном и приносит лишь ограниченное количество экспортных доходов.⁸⁹ Большую часть прибыли приносит экспорт газа в Россию и на Украину. Украина является теперь самым большим потребителем туркменского газа, что объясняется хорошими личными отношениями между президентами Ниязовым и Кучмой. В пределах обозримого будущего экспорт газа, по-видимому, будет определяться двумя контрактами. 25-летний контракт, подписанный с Россией в апреле 2003 г., предусматривает экспорт до 80 млрд. куб. м газа ежегодно по низкой цене \$44 за 1000 куб. м.⁹⁰ Половина оплаты за газ должна быть сделана по бартеру. В июле 2004 г. филиал "Газпрома" в Туркменистане согласился поставить на Украину 44 млрд. куб. м газа в 2005 г.⁹¹

Имеются серьезные сомнения относительно того, сможет ли Туркменистан добыть достаточно газа, чтобы обеспечить выполнение обоих контрактов, так же как и своих обязательств перед Ираном (около 10 млрд. куб. м в год). В соответствии с контрактами ежегодное производство должно возрасти примерно до 135 млрд. куб. м, что вдвое превышает современный уровень добычи в приблизительно 60 млрд. куб. м, из которых 11 млрд. куб. м потребляется внутри страны.⁹² Без значительных иностранных инвестиций потенциал роста производства в газовой отрасли представляется незначительным.

⁸⁶ Азиатский Банк Развития,

www.abd.org/Turkmenistan/default.asp.

⁸⁷ "Плохое начало для урожая хлопка Туркменистана - [заявляет] атташе США", Агентство Рейтер, 25 июня 2003 г.

⁸⁸ "Доклад по стране: Туркменистан", Исследовательский отдел журнала "Экономист", январь 2004 г.

⁸⁹ Его максимальная пропускная способность - 10 - 13 млрд. куб. м в год.

⁹⁰ Для сравнения, Россия получает приблизительно \$100 за 1000 куб. м газа, поставленного в Западную Европу.

⁹¹ Ник Ватсон, "Россия обеспечивает экспорт газа Туркменистана до 2028 г.", "Нефтяной Экономист", октябрь 2004 г. Украина импортирует от 30 до 35 млрд. куб. м в год из Туркменистана. "Туркмения и Украина готовят 25-летнюю газовую сделку к началу мая", Агентство Рейтер, 21 марта 2004 г.

⁹² "Промышленность России: Газпром готов купить большую часть экспортируемого газа Туркменистана", Исследовательский отдел журнала "Экономист", 22 апреля 2003 г.

Учитывая неблагоприятный деловой климат в Туркменистане, только от китайских и российских инвесторов могут быть получены некоторые капиталовложения, но этого вряд ли будет достаточно.

Более серьезным препятствием является пропускная способность действующего трубопровода, которая ограничивает ежегодную поставку газа в Россию и на Украину 45-50 млрд. куб. м.⁹³ Кроме того, в ближайшие годы этот трубопровод будет эксплуатироваться ещё более напряженно, поскольку, начиная с 2005 г., Узбекистан планирует увеличить свои поставки газа в Россию до 10 млрд. куб. м в год.⁹⁴ Украина согласилась оплатить львиную долю строительства нового трубопровода от Туркменистана до России, но проект находится в начальной стадии, и по нему еще предстоят сложные переговоры.⁹⁵

Низкая цена, предлагаемая Россией за туркменский газ, заставила Ниязова искать альтернативные экспортные маршруты, которые обеспечили бы ему и большую независимость от России, и более выгодные цены. Начиная с 1990-х гг. обсуждалось большое количество разнообразных проектов трубопроводов. В 2000 г. было прекращено обсуждение маршрута через Каспийское море к Азербайджану и Турции. С одной стороны, это произошло по коммерческим соображениям, поскольку и Россия, и Азербайджан предложили Турции более выгодные условия. С другой стороны, таким западным компаниям, как "Бехтел" и "Шелл" становится труднее иметь дело с постоянно меняющимися требованиями Ниязова. Россия активно выступала против этого проекта, прежде всего, по политическим соображениям, хотя она также объясняла свою позицию обеспокоенностью загрязнением Каспийского моря.

Причины привлекательности туркменского газа и для России и Украины просты. Он может быть

закуплен по ценам ниже мировых. Это означает, что Россия может использовать туркменский газ, чтобы восполнить внутреннее потребление, прежде всего, в южной России, и направить на экспорт в Европу основную часть собственного огромного производства газа. Украина не располагает существенными ресурсами газа, и Россия может выступать в качестве ее единственно альтернативного потенциального партнера, который при этом потребовал бы более высокой платы за поставляемый газ. Высокая зависимость Туркменистана от экспорта в эти две страны теоретически делает его политически зависящим от них, и от России, в частности. По сути дела, Россия сама во многом является заложником: её гигантская компания "Газпром" получает столь большую прибыль от сделок с Туркменией, что Москве будет сложно отказаться от туркменского газа.

Действительно, большое количество должностных лиц, предпринимателей, и в некоторых случаях, возможно, даже представителей организованной преступности получает доходы от чрезвычайно прибыльных сделок между этими тремя странами. Отношения Украины с Туркменией поддерживаются рядом посредников. Сначала таким посредником была "Итера", компания, зарегистрированная во Флориде, и основанная представителями "Газпрома" в 1990-х годах. Затем она была в значительной степени оттеснена малоизвестной компанией, "Еурал Транс Газ".⁹⁶ В июле 2004 г., после того, как посредничество "Еурал Транс Газ" подверглось растущей критике, для закупки туркменского газа "Газпром" создал новую структуру, "РосУкрЭнергопром", совместное предприятие, образованное находящимися в их полной собственности филиалами "Газпрома" и австрийского Райффайзен Банка. "РосУкрЭнергопром" планирует модернизацию трубопровода и рассчитывает существенно увеличить поставки туркменского газа на Украину до 44 млрд. куб. м в 2005 г. и 60 млрд. куб. м ежегодно, начиная с 2007 г.

⁹³ Виктория Панфилова и Игорь Иванов, "Газороботорговля", Независимая Газета, 10 апреля 2003 г.

⁹⁴ Виктория Панфилова, "Каримов едет в Москву", Независимая Газета, 13 апреля 2004 г.

⁹⁵ "Промышленность Украины: запланирован трубопровод стоимостью \$1 млрд. для импорта природного газа из Туркменистана", Исследовательский отдел журнала "Экономист", 5 мая 2003 г.

⁹⁶ В 2003 г. компания импортировала 35 млрд. куб. м туркменского газа, и акционеры "Газпрома" оценили его прибыль в \$767 млн. Ник Ватсон, "Россия обеспечивает экспорт газа из Туркменистана до 2028 г.", op. cit.

Альтернативный маршрут для туркменского газа проходит через Афганистан и Пакистан. Идея строительства трансафганского трубопровода (ТАТ) появилась в 1990-х гг., когда такая американская компания, как ЮНОКАЛ, проводила расширенные переговоры с Талибаном. Крах тех переговоров, и обострение ситуации с безопасностью в Афганистане приостановили рассмотрение проекта. Затем обсуждение этой идеи было возобновлено Пакистаном, Афганистаном и Туркменией, была получена также некоторая поддержка от АБР. Этот проект интересует США как средство повышения региональной стабильности и ликвидации российской монополии в экспорте энергоносителей из Центральной Азии. В 2003 г. АБР рассмотрел технико-экономическое обоснование северного маршрута через Кабул на Лахор и южного через Герат и Кандагар на Мултан,⁹⁷ при стоимости проекта от \$2,5 до \$3,5 млрд., и его предполагаемом завершении в 2010 г. Но данная схема находится еще на ранней стадии обсуждения. Остается еще много барьеров, включая финансирование, обеспокоенность безопасностью в Афганистане и западном Пакистане, потребность Пакистана в газе и ценовую политику. Туркменистан заключил контракт с двумя компаниями на оценку запасов Даулатабадского месторождения газа. Предполагается, что оно позволит поставлять на экспорт 20 млрд. куб. м газа в год.⁹⁸

В докладе Всемирного банка сообщается, что численность населения Туркменистана быстро увеличивается, ежегодно на 3,7%, в то время как численность трудоспособного населения возрастает на 3,8%.⁹⁹ В этих условиях повышенная зависимость от экспорта энергоносителей, постепенное снижение сельскохозяйственного производства и слабый рост в других секторах экономики обостряют проблемы в сфере занятости и бюджета. АБР утверждает, что экономический рост, основанный на капиталоемких добывающих

отраслях, вряд ли сможет аккумулировать увеличивающуюся рабочую силу. Это означает, что Туркменистан должен диверсифицировать свою экономику и позволить растущему частному сектору поглотить избытки рабочей силы. Но движение в этом направлении означало бы подрыв самых основ той экономической и политической системы, которую выстроил Ниязов. Высокая зависимость от ресурсов неизбежна; мрачные политические последствия, которые постигли многие подобные экономические системы, представляются, по всей видимости, одинаково неизбежными.

3. Недостаток иностранных инвестиций

Та диверсификация, которая необходима для создания более жизнеспособной экономической модели, потребовала бы намного больших иностранных инвестиций в неэнергетический сектор. Однако большинство инвесторов избегает Туркменистана из-за окутанной мраком правовой системы, фаворитизма при распределении контрактов, практики огромных взяток и "откатов". Другим барьером является то, что курс обмена валюты на черном рынке больше, чем в четыре раза, превышает официальный обменный курс.¹⁰⁰

Помимо российских и украинских компаний, вовлеченных в большие газовые контракты, наиболее крупные компании, такие, как "Бехтел" и "Шелл", покинули страну, неудовлетворенные политической обстановкой и, в особенности, ненадежностью подписанных с Ниязовым контрактов. Менее крупные международные компании продолжают участвовать в разведке и обустройстве нефтяных и газовых месторождений. "Драгон Ойл", первоначально британская компания, а теперь зарегистрированная в Ирландии, и принадлежащая на 70% ОАЭ (Объединенным Арабским Эмиратам), вложили, начиная с 1993 г. около \$315 млн. в два морских месторождения. Компания "Буррен Энерджи Групп" (Великобритания) вложила с 1997 г. \$300 млн. в нефтяное месторождение Бурун. К другим инвесторам относится малайзийская

⁹⁷ См. "Изучение трубопроводов", в разделе "рассматриваемые проекты", на www.renspen.com.

⁹⁸ Нефф Эндрю, "Правительство Туркменистана планирует аудит запасов газа, имея в виду проект трансафганского трубопровода", Ежедневный анализ Центра исследования мировых рынков (WMRC), 1 марта 2004 г.

⁹⁹ "Краткая информация о стране, Туркменистан", Всемирный банк, сентябрь 2003 г.

¹⁰⁰ Например, исследовательский отдел журнала "Экономист" оценивает курс черного рынка 21,000-23,000:1 манат/доллар на 2004-2005 гг.

государственная нефтяная компания "Петронас", которая с 1996 г. израсходовала \$190 млн. на разведку трех морских месторождений. В число новых участников входит компания "Маерск Ойл" (Дания), объявившая об инвестировании в 2003 г. \$10 млн. в разработку еще двух морских месторождений на Каспии.

Другие секторы находятся во власти турецких компаний, прежде всего, подконтрольных Ахмеду Чалыку, таких как "Чалык Холдинг" и группа "ГАП-Иншаат". Чалык вложил \$44 млн. в строительство текстильной фабрики, в которую ЕБРР также сделал €8 млн. инвестиций. На этой фабрике из местного хлопка производится джинсовая хлопчатобумажная ткань, из которой затем под маркой хорошо известных американских фирм шьют джинсы.

Ахмед Чалык, турецкий бизнесмен, имеющий также туркменское гражданство, действовал как личный эмиссар Ниязова на переговорах по природному газу в своей родной стране. Его компания является самым большим иностранным инвестором в Туркменистане. Как сообщается, он вложил \$1,5 млрд. в текстильную промышленность, строительную отрасль, нефтегазовый сектор. Он строит целлюлозно-бумажный комбинат (\$125 млн.), завод азотных удобрений (\$240 млн.), цементный завод (\$160 млн.) и множество зданий в Ашхабаде.¹⁰¹ Чалык часто создает совместные предприятия, в которых западные компании заботятся о технической стороне дела, в то время как он берет на себя отношения с правительством. Американская нефтегазовая компания "Паркер Дриллинг" является одним из тех последних партнеров Чалыка, которые воспользовались его влиянием на самом высоком уровне.¹⁰² Другим партнером Чалыка

по энергетическому сектору является "Дженерал Электрик".¹⁰³ Представители оппозиции заявляют, что Чалык осуществляет нездоровый контроль над туркменской политикой, включая осуществление ключевых кадровых назначений, минуя правительство.¹⁰⁴

Активная деятельность турецких компаний в Туркменистане не является новостью, и Турция занимает третье место после России и Украины по объему товарооборота. Турецкие инвестиции всегда сопровождались обвинениями в том, что представители турецкой мафии также проявляют активность в стране. К наиболее печально известным относится Омер Лутфу Топал, который действовал в гостиничном и игорном бизнесе и был убит в июле 1996 г.

Согласно сведениям, полученным от бывшего посла Туркменистана в Турции Нурмухамеда Ханамова, ситуация для некоторых турецких компаний не была столь благополучной, как это рисовалось должностными лицами. Он утверждал, что много серьезных компаний ушли с рынка из-за коррупции на самом высоком уровне и фаворитизма.¹⁰⁵ По сообщениям, президент Ниязов предоставляет контракты нескольким избранным компаниям, часто, несмотря на более выгодные предложения местных компаний, в обмен на большие вознаграждения. Мурад Эсенов, редактор шведского журнала *Центральная Азия и Кавказ*, утверждает, что некоторые представители турецкого делового сообщества называют Ниязова "Господин 33". По его информации такой процент "отката" он вместе со своим окружением и заказчиками берет от стоимости контракта.¹⁰⁶

¹⁰¹ Чалык проделал для Ниязова значительную пиаровскую работу. Например, он оказал гостеприимство члену британской палаты лордов, лорду Ахмеду, во время его визита в Туркменистан в мае 2002 г. См. www.gapturkmen.com. "Турецкий бизнесмен тклет текстильную империю в Туркменистане", Eurasianet, август 2001 г., в www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav081001.shtml.

¹⁰² "Совместное предприятие Паркер-Чалык завершает новую скважину в Туркменистане", NewsCentralAsia, 9

августа 2004 г., www.newscentralasia.com/modules.php?Name=Newsfile=articlesid=794.

¹⁰³ Туркменистан, "Дженерал Электрик" и Чалык подписали соглашение \$600 млн. в июне 2003 г. на модернизацию энергетического сектора ". "Дженерал Электрик", "Чалык Инерджи" увеличат мощность туркменских электростанций на 50% к 2011 г.", Интерфакс, 24 июня 2003 г.

¹⁰⁴ Амангельды Эсенов, Турецкий бизнесмен Ахмед Чалык - серый кардинал туркменской политики, 29 сентября 2003 г., www.dogryyol.com/article/3729.html.

¹⁰⁵ Мурад Новрузов, "Туркменбаши связан со структурой ракеты", IWPR, 1 августа 2003 г.

¹⁰⁶ Там же.

В других секторах экономики иностранные компании участвуют, главным образом, в грандиозных ниязовских строительных проектах. Между январем и июнем 2004 г. более 70 иностранных компаний получили контракты на общую сумму \$4,5 млрд. Небольшое число компаний регулярно получает большую часть заказов на реализацию все более и более причудливых проектов президента. Французская корпорация "Буиг Батиман" пользуется наибольшим предпочтением и отвечает за проекты строительства одной из самых больших в мире мечетей стоимостью \$95 млн., президентских дворцов и других объектов, укрепляющих культ личности Ниязова.

Трудно определить плюсы и минусы от иностранных инвестиций для населения Туркменистана. При развитии нефтегазового сектора возникают значительные возможности трудоустройства для специалистов и обычных чернорабочих, занятых на строительных работах. Со строительством нескольких совместных предприятий появляются возможности для передачи некоторых технологий и навыков. Контакты с иностранными предпринимателями и специалистами очень полезны для такой изолированной страны, и имеется некоторая выгода с точки зрения повышения уровня квалификации работников таких компаний.

С другой стороны, иностранные компании, конечно, способствуют расцвету коррупции, а строительная отрасль сыграла важную роль в продвижении культа личности Ниязова. Ни одна из компаний, действующих в Туркменистане, не присоединилась к программе раскрытия платежей иностранным правительствам, несмотря на просьбы НПО и некоторых правительств о большей прозрачности.¹⁰⁷ Вряд ли, по-видимому, стоит ожидать от строительных компаний обязательств, гарантирующих, что их проекты не приведут к депортации жителей. И лишь

немногие компании, очевидно, предложат что-то существенное в области более широкой социальной ответственности или благотворительных программ.

4. Экономика мафии: торговля наркотиками

Зависимость от одного или двух экспортных продуктов, используемая режимом схема финансирования делают структуру экономики более похожей на управляемое мафией предприятие, чем нормально функционирующее государство. Это впечатление подкреплено сообщениями о причастности режима к перевозке наркотиков из Афганистана.

Первые слухи об этом появились в середине 1990-х гг., когда к перевозке наркотиков были причастны, предположительно, боссы турецкой мафии. В период правления Талибана в Афганистане Ниязов установил тесные отношения с радикальным режимом и создал консульства в контролируемых Талибаном Герате и Мазар-и-Шарифе, которые, по некоторым сообщениям, стали частью канала наркотрафика.¹⁰⁸ С тех пор обвинения в причастности режима к наркоторговле усилились. В мае 2003 г. тогдашний председатель комитета по иностранным делам Российской Думы Дмитрий Рогозин обвинил режим Ниязова в поддержке наркоторговли и, следовательно, косвенно, терроризма.¹⁰⁹ Согласно лидерам оппозиции, при содействии должностных лиц Туркменистана контрабандно перевозится от 80 до 120 т наркотиков в год, главным образом, героина, хотя эти данные невозможно проверить.¹¹⁰

В сообщениях средств массовой информации в марте 2002 г. цитировался анонимный источник, сообщавший, что Ниязов и другие высокопоставленные должностные лица были вовлечены в контрабанду наркотиков в

¹⁰⁷ В дополнение к объединению НПО "Публикуй все, что ты платишь" (PWYP), "Инициатива прозрачности в добывающей промышленности" (EITI) во главе с британским правительством пытается поощрить добровольный кодекс для инвесторов в добывающей промышленности. См. ниже и www.cafod.org.uk/news_and_events/news/march_2004/eu_transparency_initiative.

¹⁰⁸ Например, Рустем Сафронов, "Туркменистан Ниязова вовлечен в контрабанду наркотиков", Eurasianet.org, 29 марта 2002 г.

¹⁰⁹ Дарио Теберн, "Туркменистан: туркменский режим поддерживает терроризм и контрабанду наркотиков, заявляет высокопоставленный российский депутат", Ежедневный анализ WMRC, 26 мая 2003 г.

¹¹⁰ Сафронов, "Туркменистан Ниязова", op. cit.

аэропорту Ашхабада.¹¹¹ Он заявил, что сидел в одной камере с Виталием Усачевым, командиром подразделения пограничников аэропорта, который, по сообщениям, в 1997 г. нашел несколько сот килограммов наркотиков в контейнерном терминале аэропорта, приказал их конфисковать и направил их в МНБ. В тот же самый день он был арестован и обвинен в хранении наркотиков. Вскоре после этого, он был приговорен к смертной казни и расстрелян.

Бывший министр иностранных дел Шихмурадov сообщил об инциденте в 1998 г. в городе Марушак на афганской границе. Пограничная охрана обнаружила там колонну автомашин, перевозивших, по их мнению, наркотики. После получения сообщения о том, что пограничники преследуют колонну, по утверждению Шихмурадова, Ниязов послал боевой вертолет, чтобы уничтожить пограничный наряд. Туркменская пресса сообщила, что пограничники погибли, борясь с торговлей наркотиками.¹¹²

Более свежее прямое свидетельство исходит от бывшего заместителя директора Центрального Банка Аннадурды Хаджаева. Он сообщил, что в 1993 г. должностные лица президентской администрации и МНБ использовали хранилища банка для того, чтобы складировать то, что, как было сказано ему, является "государственными ценностями". Один чиновник сказал Хаджаеву, что в контейнерах находятся конфискованные милицией наркотики. К 1997 г. подобные грузы, по его свидетельству, доставлялись в банк еженедельно. Когда Хаджаев выразил неодобрение такого рода использованием банка, он был вызван на встречу с главой президентской охраны, Акмурадом Реджеповым, и директором МНБ Мухаммедом Назаровым, которые попросили его сохранять спокойствие.¹¹³

Большинство свидетельств причастности властей к торговле наркотиками исходят от представителей оппозиции, очевидно заинтересованных в подрыве репутации Ниязова. Но недавний случай, произошедший в

Туркменистане, говорит о причастности к наркоторговле чиновников высокого уровня. В декабре 2003 г. генеральный прокурор Курбанбиби Атаджанова была арестована за то, что она предположительно покрывала своих родственников - наркоторговцев. Арест был вызван конфискацией МНБ пятнадцати килограммов героина у ее мужа в пограничном городе Кушке. Некоторые обозреватели предположили, что причастность генерального прокурора в торговле наркотиками была хорошо известна, и ее арест был результатом ее частого вмешательства в дела одной из разведывательных служб. В начале 2002 г. Атаджанова арестовала около 80 старших офицеров разведки, армии и пограничников. Аресты, возможно, были попыткой произвести чистку должностных лиц, слишком много знавших о контрабанде наркотиков.¹¹⁴ В любом случае, Атаджанова, по-видимому, была быстро прощена и появилась на правительственной встрече через несколько недель после ее ареста.¹¹⁵

Правительство фактически отказалось участвовать в международных и региональных усилиях, направленных на борьбу с наркотиками. В своем докладе, опубликованном в марте 2004 г., Международный совет по контролю над наркотиками (МСКН) попросил Туркменистан обновить собранные данные и поделиться с международными организациями статистикой, касающейся наркотиков.¹¹⁶ Совет выразил особую озабоченность отказом сообщить о конфискациях опиатов или исходных химикатов, начиная с 2000 г., хотя предварительно правительство Туркменистана сообщило о значительных конфискациях.

До недавнего времени Туркменистан был единственной страной в Центральной Азии и единственной страной, граничащей с

¹¹¹ Там же.

¹¹² Там же.

¹¹³ Виктория Панфилова, "Хан может миловать, может казнить", Независимая Газета, 21 июня 2004 г.

¹¹⁴ Р. Назаров, "Ниязовский наркосиндикат: оборотная сторона ""Золотого Века""", 4 марта 2004 г., на www.centrasia.ru.

¹¹⁵ "Генеральный прокурор Туркменистана очевидно уже вышла из-под ареста", Ассошиэйтед Пресс, 30 декабря 2003 г.

¹¹⁶ "МСКН обеспокоен отказом Туркменистана сотрудничать с международным сообществом в борьбе с незаконным оборотом наркотиков", Информационная служба ООН, 3 марта 2004 г. Полностью доклад МСКН см.: www.incb.org/e/ind_ar.htm.

Афганистаном, не участвующей в операции МСКН "Топаз". Целью операции является предотвращение незаконной торговли уксусным ангидридом - химикатом, применяемым в подпольном производстве героина. В докладе также был отмечен отказ участвовать в региональных усилиях, направленных на борьбу с наркоторговлей, в частности, региональном тренинге по борьбе с наркотиками, проведенном в Тегеране в декабре 2002 г. и семинаре по борьбе с торговлей наркотиками, организованном ООН в августе 2003 г. в Алма-Ате. В обоих случаях Туркменистан был единственной страной региона, которая не приняла в них участия.

Недавнее международное давление, особенно доклад МСКН, по-видимому, несколько изменит положение. Официальный представитель ООН заявил в апреле 2004 г., что Туркменистан будет сотрудничать с ООН по программе борьбы с торговлей наркотиками. Выделение ООН примерно \$1 млн. поможет улучшить обучение пограничников и инфраструктуру на туркмено-афганской границе.¹¹⁷ Правительство также впервые установило сотрудничество с Управлением по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП) в рамках проектов по борьбе с изготовлением и потреблением наркотиков, по противодействию ВИЧ/СПИД, по снижению последствий внутривенного введения наркотиков.¹¹⁸ В июне 2004 г., оно уведомило МСКН о своём намерении присоединиться к операции "Топаз".

Эти шаги не должны подвергаться переоценке. Они представляют маневр, направленный на нейтрализацию растущей международной критики, в частности, из России. Они вряд ли возымеют какое-либо существенное воздействие на поток наркотиков через Туркменистан, хотя они и могут, по крайней мере, представить должностным лицам более ясную картину проблемы и позволить международным агентствам приступить к

созданию некоторой внутренней базы данных о том, как решить проблему.

5. Экономическая стабильность?

Учитывая богатые природные ресурсы Туркменистана и рост добычи газа и нефти, в ближайшей перспективе экономику вряд ожидает коллапс, если только не произойдет резкого падения цен на мировом рынке. Однако вызывает сомнения долгосрочная устойчивость экономической политики. За фасадом раздутых показателей экономической статистики Ашхабада скрывается то, что в действительности, несомненно, впечатляющий реальный рост почти полностью обеспечивается экспортом нефти и газа, и, что снижение производства в других отраслях серьезно угрожает доходам бюджета и занятости.

Частный сектор, особенно "стихийная" торговля, обеспечивает дополнительные средства к существованию для тысяч людей, но наталкивается на постоянное вмешательство правительства. Закрытие или перенос нескольких частных рынков в Ашхабаде в 2003 г. показали уязвимость предпринимателей, и имеются сообщения об усилении их преследования со стороны коррумпированных чиновников.¹¹⁹

Туркменистан сильно уязвим в отношении внезапного падения цен или сокращения экспорта. Хотя современные политические отношения позволяют предполагать, что ни Россия, ни Украина не уменьшат своего импорта, этот фактор нельзя сбрасывать со счетов. Имеется не так много шансов на то, что скоро появятся альтернативные маршруты экспорта газа. При упадке других секторов экономики зависимость от России и Украины только возрастет.

Доходы нефтегазового сектора не доходят до основной части населения. Большая часть доходов от экспорта хлопка, газа и нефти непосредственно поступает на внебюджетный счет РИВФ. Этот фонд контролируется исключительно президентом и используется для финансирования амбициозных проектов и

¹¹⁷ Галина Гриднева и Валерий Жуков, "Туркменистан присоединяется к операции по борьбе с наркотиками ООН", ИТАР-ТАСС, 26 марта 2004 г.

¹¹⁸ Беседа МГПК с Джеймсом Каллахэном, региональным представителем УКНПП в Центральной Азии, 23 июля 2004 г.

¹¹⁹ "Невыгодная сделка для туркменских торговцев", IWPR, 10 августа 2004 г.

инициатив в сфере безопасности, имеющих сомнительную экономическую и социальную значимость.¹²⁰ К типичным проектам, над которыми продолжается работа, относятся строительство большого водохранилища в центре пустыни Каракумы, план переноса русла реки в Ашхабаде, строительство мечети стоимостью \$95 млн. в родном селении Ниязова Кипчаке, строительство пятизвездочных гостиниц и новых правительственных зданий в Ашхабаде.

Безработица, тем временем, остается серьезной проблемой, ухудшаются и становятся менее доступными социальное обеспечение, также как здравоохранение и образование; для молодежи сужаются перспективы получения образования или профессиональной карьеры.¹²¹ Использование Ниязовым давно дискредитировавших себя методов управления сельским хозяйством особенно угрожает качеству жизни рядовых граждан. Даже если цены на нефть удержатся на благоприятном уровне и сохранятся современные темпы роста ВВП, ухудшение жизни простых людей и, особенно, отсутствие перспектив у выпускников школ грозят режиму в будущем серьезными неприятностями, особенно от ожесточившегося и беспокойного поколения, которому нечего терять.

IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СЦЕНАРИИ

Основанные на единоличной власти авторитарные режимы строго контролируют информацию о стране, затрудняя анализ внутренних событий. Тем не менее, представляется целесообразным, выделить некоторые возможные сценарии развития событий.

1. Смерть и преемственность

Наверное, самая большая неопределенность в отношении режима Ниязова обусловлена отсутствием какой-либо процедуры преемственности власти. Ниязов заявил, что он планирует оставить свой пост в 2010 г., однако нет никаких намеков на то, как будут проводиться выборы, и кто мог бы выступить в роли кандидата в президенты.¹²² Существуют серьезные опасения по поводу его здоровья, в связи с чем смена власти может произойти ранее 2010 г.¹²³ Кроме того, привязанность Ниязова к власти и его привычка к перетасовке колоды министров делает маловероятным выдвижение им такого преемника, который смог бы создать базу для собственной власти, как это произошло в России. Один из возможных сценариев предполагает, что он, в конце концов, передаст свои полномочия заведомо слабому кандидату, а сам продолжит управлять страной в качестве главы *Халк Маслахаты*. В случае смерти Ниязова такой кандидат, несомненно, станет мишенью политических атак со стороны конкурентов и будет чрезвычайно уязвимым.

Внезапная смерть Ниязова может породить альтернативные сценарии. В условиях отсутствия консолидированной политической элиты, способной прийти к консенсусу по вопросу механизма преемственности, а также недостатка эффективно функционирующих

¹²⁰ По сообщениям на счету Ниязова в Дойчебанке во Франкфурте хранится \$3 млрд. Не ясно, является ли этот счет независимым от РИВФ. См. Розмари Райтер, "И награда от самого большого любителя строительства в мире идет в ...", *Таймс*, 31 мая 2004 г.

¹²¹ Поскольку каждому жителю Туркменистана гарантирована работа, официальные данные о безработице отсутствуют. Некоторые российские источники приводят цифру в 40%. Например, Нурлан Органбаев, "'Невинные шалости' Туркменбаши", *Русь Единая*, 31 мая 2004 г.

¹²² В июне 2004 г. Ниязов заявил, что президентские выборы будут проведены "в будущем", и разъяснения по этому поводу были представлены в Совет Старейшин в конце 2004 г. "Краткие еженедельные новости из Туркменистана", Институт открытого общества, 18-24 июня 2004 г.

¹²³ Подробнее о здоровье Ниязова и его преемниках, см. Доклад МГПК, *Трешины в Мраморе*, op. cit.

государственных институтов, возникает риск ожесточенного противостояния, которое может дестабилизировать страну. Вероятность этого возрастает в связи с раздробленной структурой общества. Принадлежность к клану продолжает оставаться более важной, чем принадлежность к нации, и несколько крупных этнических меньшинств в последние годы явились объектами репрессий и дискриминации. Лидеры кланов нередко чувствуют себя ущемленными в вопросах правительственных назначений и распределения ресурсов, и политическое соперничество в пост-ниязовскую эпоху может перерасти в борьбу за власть на основе региональной или клановой принадлежности.

Возможны и более мирные сценарии, но они сталкиваются с множеством проблем. Небольшая группа политических деятелей из окружения Ниязова может добиться определенного компромисса в вопросе преемственности, при котором все они получают свою долю. Это означало бы отсутствие серьезных перемен в жизни страны, хотя личные интересы таких лидеров могли бы обусловить проведение более прагматичной экономической политики, и, несомненно, привело бы к существенному ослаблению культа личности Ниязова. Однако этот вариант компромисса, по всей видимости, маловероятен ввиду конкуренции в высших эшелонах власти, а также в связи с тем, что находящаяся в изгнании оппозиция, заручившись потенциальной иностранной поддержкой, постарается, вероятно, вмешаться в ход событий. Также трудно представить себе компромисс, который удовлетворил бы все стороны, так как политическая система в стране построена таким образом, что президентский пост предполагает получение львиной доли власти и привилегий по сравнению с любым другим статусом. Конкуренты вряд ли смирятся с ролью "второсортных" политиков, осознавая свою полную зависимость от расположения нового президента.

Другие возможности представляются еще менее привлекательными. После очередной схватки возможно появление нового диктатора, который возьмет на вооружение многие из методов Ниязова. Не имея, однако, возможности немедленно создать собственный культ личности, такая фигура могла бы положиться почти исключительно на террор.

Эти сценарии вряд ли могут быть реализованы без внешнего вмешательства в той или иной форме. Россия, в частности, будет, очевидно, стремиться защитить свои геополитические позиции и экономические интересы. В случае политического переворота она может попытаться привести к власти пророссийски настроенного политического деятеля, возможно, из представителей диаспоры. Сама диаспора, вероятно, будет проявлять активность в борьбе за политическое наследство, и искать поддержки извне, прежде всего в США и России, но возможно также в Турции, Узбекистане или других странах.

Опыт показывает, что борьба за политическое наследство в любой форме может привести к напряженности, с высокой вероятностью ее перерастания в хаос, и, возможно, в политическое насилие. Наиболее часто это происходит в тех случаях, когда имеет место внешнее воздействие, которое в данном случае кажется почти неизбежным.

2. Удачный дворцовый переворот

Попытка покушения в ноябре 2002 г., казалось, продемонстрировала, что часть оппозиции и, возможно, определенные силы внутри страны готовы были пойти на насильственные меры, чтобы отстранить Ниязова от власти. Имеется, вероятно, еще ряд группировок, весьма заинтересованных в этом. Однако усиление с ноября 2002 г. контроля над должностными лицами делает организацию заговора очень трудным делом. Частые перемены в руководстве служб безопасности также не позволяют отдельным лицам заручиться их лояльностью.

По общему мнению, внутренние перестановки, осуществленные Ниязовым в органах безопасности, независимо от того, явились ли они проявлением его паранойи или результатом реальной оценки угрозы, делают затруднительной организацию удачного дворцового переворота. Меры наказания, примененные к Шихмурадову, его друзьям и родственникам, наглядно показали цену неудачи. Поскольку любые потенциальные заговорщики в высших эшелонах власти пользуются богатыми вознаграждениями от режима, у них практически нет стимулов рисковать всем в каком-нибудь рискованном

мероприятии, которое легко может потерпеть неудачу.

3. Народное восстание

Восстание народа остается наименее вероятным сценарием. То обстоятельство, что основная часть активной политической оппозиции находится в эмиграции, а все большее число граждан испытывает недостаток информации и образования, делают шансы на успех любого стихийного бунта минимальными. Оценить общественные настроения в условиях диктатуры туркменского типа трудно, так как лишь немногие жители осмеливаются открыто высказывать свои суждения, подавляется и сам процесс формирования независимого мнения. Без политического руководства любой вид восстания представляется очень маловероятным; вездесущность структур безопасности делает такое предприятие чрезвычайно опасным. В стране отсутствуют какие-либо организации, религиозные, общественные, политические или профсоюзные, вокруг которых люди могли бы сплотиться для выступления против режима.

4. Бессмертный Ниязов

Продолжение правления Ниязова в течение длительного периода является весьма вероятным сценарием, хотя, судя по сообщениям, его здоровье оставляет желать лучшего. Он окружил себя немецкими врачами и выстроил для себя современный медицинский центр. Пока экспорт газа в Россию продолжается, он приносит достаточный доход для того, чтобы удовлетворять основные потребности страны. Многолетняя диктатура Ниязова означала бы длительный кризис в Туркменистане, возможно, на протяжении нескольких десятилетий. Маловероятно, что нарушения прав человека со временем уменьшатся. Действительно, поскольку он уже человек в возрасте, а политическая и экономическая ситуация становится все более сложной, возрастают шансы на то, что он станет еще активнее использовать репрессивные меры против своих противников.

Его долгосрочные социальные программы, в особенности в сфере образования, будут продолжать воспитывать идеологически ограниченное, малообразованное поколение,

представители которого, вероятно, и сформируют новое политическое руководство страны. В стране ощущается острый дефицит квалифицированных экономических и технических специалистов, а уровень безработицы высок. Штаты государственных организаций раздуты, очень высока численность сотрудников органов безопасности и служащих вооруженных сил. Почти все национальное богатство производится в небольшом по числу занятых в энергетическом секторе, а основная часть его продукции продолжает вывозиться из страны. За десятилетний период, страна, похоже, утратит всякие достижения социально-экономического развития и будет разделена на два лагеря: с одной стороны, немногочисленный класс рантье, получающий огромные прибыли от эксплуатации энергетических ресурсов, с другой - масса бедных, разрозненных, в значительной степени безработных граждан, становящихся все более и более разочарованными в своих ожиданиях.

Наименее вероятно, что Ниязов последует рекомендациям международного сообщества, отменив наиболее жесткие репрессивные меры, и начнет создавать эффективное государство, которое сможет сохраниться и после завершения его правления. В его психологическом портрете или биографии не просматривается никаких признаков того, что он когда-либо добровольно свернет с этого пути. Выбранный им способ правления не связан с либеральными ценностями, они лишь воспрепятствовали бы его стремлению к собственному благополучию. Ниязов иногда смягчал свою политику, но только под прямым международным давлением, когда же его оставляли в покое, он почти всегда возвращался к прежнему курсу.

Ни один из наиболее вероятных сценариев, по-видимому, не обещает рядовым туркменам продвижения в направлении улучшения политической и экономической ситуации. В большинстве случаев можно предположить весьма серьезные сдвиги в сторону хаоса, в котором будут сокрушены даже те государственные службы, которые существуют в настоящее время. Так как большинство населения, так или иначе, находится в высокой степени зависимости от государства, даже короткий период сбоя в работе

государственного аппарата может привести к настоящему гуманитарному кризису. Это особенно актуально для сферы здравоохранения, где и без того трудная ситуация может только ухудшиться из-за политической неразберихи. Скудные урожаи и прекращение выделения правительственных субсидий могут вести к реальному голоду, дефициту теплоснабжения и другим, опасным для жизни населения последствиям. Международное сообщество должно, по крайней мере, рассмотреть потенциальные сценарии с точки зрения возможности гуманитарной катастрофы.

Чем дольше будет продолжаться нынешняя политика, тем в худшем свете представляется будущее общества. Снижение уровня образования и здравоохранения при росте наркомании и торговли наркотиками не могут не оказывать серьезного долгосрочного воздействия на нацию. То, что требуется стране – это ориентированная на перемены политика, учитывающая неизбежность катастрофы для Туркменистана при сохранении Ниязовым власти.

V. НЕУДАЧА ТИХОЙ ДИПЛОМАТИИ

Со времени подготовки МГПК последнего доклада по Туркменистану президент Ниязов не проявил сколько-нибудь заметной готовности к сотрудничеству с международным сообществом, как по вопросам прав человека, так и в области экономических реформ. Во многих аспектах ситуация ухудшилась, примерами чего могут служить: повсеместные нарушения прав человека после ноября 2002 г.; ускорение разрушения системы образования; усиление попыток идеологического воздействия на общество, а также ликвидация почти всех независимых НПО. Возникает соблазн прекращения всяких попыток способствовать переменам, но последствия политики Ниязова могут быть слишком серьезными. Краткосрочная стабильность была достигнута за счет долгосрочного социального и политического развития. Отсутствие механизма политических преобразований, продолжающееся разрушение системы образования, а также отсутствие консолидированной элиты должны стать предметом беспокойства международного сообщества о будущем страны.

Учитывая склонность режима к изоляции, трудно предложить конкретные механизмы для ускорения реформ. В стране отсутствуют какие-либо общественные группы, которые имеют шанс на поддержку в рамках существующей политической системы. С начала 1990-х гг. - периода принятия обширных взаимных обязательств, международное присутствие в стране неуклонно снижалось ввиду отсутствия заинтересованности в нем со стороны властей. Большинство международных организаций довольно откровенно высказываются о своих неудачах в попытках достижения результатов. Призывы к диалогу с режимом, к проявлению повышенного понимания и терпения сейчас, по прошествии времени, выглядят довольно наивными. Настоящий раздел посвящен анализу существующих отношений и поиску тех или иных вариантов действий для международного сообщества.

А. Партнеры по двусторонним отношениям: Россия и США.

1. Российский фактор

Ключевым игроком, имеющим на этом поле наибольшее влияние, является, конечно, Россия. Двусторонние отношения, основанные в значительной степени на сотрудничестве в газовом секторе, развивались не без трудностей. Некоторые российские парламентарии высказывали довольно резкие обвинения по поводу притеснения этнических русских в Туркменистане, связей правительства с Талибаном и его причастности к наркотрафику. Тем не менее, политика Москвы последовательно демонстрировала, что ее основным приоритетом является обеспечение доступа к дешевому газу.

В августе 2003 г. посол Андрей Молочков заявил, что Москва удовлетворена гарантиями того, что права этнических русских будут полностью соблюдаться.¹²⁴ В апреле 2003 г. он назвал Туркменистан "надежным фактором региональной и международной стабильности".¹²⁵ Молочков был отозван в 2004 г. якобы по причинам, связанным с его здоровьем, но, что более вероятно, в связи с тем, что его все более и более подобострастное отношение к режиму стало вызывать затруднения. В июне 2004 г. было процитировано его заявление об отсутствии в стране чумы, несмотря на очевидность серьезной вспышки этого заболевания, и нескольких смертельных исходов, что вызвало широкую обеспокоенность со стороны международных агентств.

Молочков был всего лишь наиболее откровенным в своем стремлении поддержать Ниязова, невзирая на складывающуюся

ситуацию. Другие российские политические деятели придерживались такого же низкопоклонничества. В феврале 2004 г. губернатор Санкт-Петербурга Валентина Матвиенко находилась в Ашхабаде с визитом по случаю празднования дня рождения Ниязова. Она возглавляла большую делегацию видных представителей деловых кругов, в составе которой находился Игорь Макаров, глава газовой компании "Итера". Во время визита Матвиенко высказалась о *Рухнаме* как о "серьезной философской работе", а также поздравила Ниязова с "фантастическими" достижениями, достигнутыми за время его пребывания у власти.¹²⁶ Главная цель этого визита состояла в том, чтобы завершить продолжавшиеся в течение двух месяцев переговоры о заключении соглашения о разделе продукции. Это соглашение предусматривает разработку четырех крупных газовых и нефтяных месторождений в южной части шельфа Каспийского моря вблизи границы с Ираном при участии российского нефтяного консорциума ЗАО "Зарит" включающего "Итеру" и государственные компании "Роснефть" и "Зарубежнефть". На встрече, состоявшейся после продолжительной паузы 19 февраля 2004 г., Макаров и Ниязов договорились, что Туркменистан подпишет контракт с "Заритом" в "ближайшем будущем".¹²⁷ Этот визит представляет собой типичный пример того, как российские нефтяные и газовые олигархи манипулируют межгосударственными отношениями и правительственными чиновниками для достижения собственных коммерческих целей.

В российской политической элите проявляется определенное беспокойство по поводу соглашательской позиции Москвы. Председатель комитета по делам Содружества Независимых Государств (СНГ) в Государственной Думе Андрей Кокошин назвал ситуацию с правами человека для русских в Туркменистане "невыносимой", а, как уже отмечалось, тогдашний председатель комитета по иностранным делам, Рогозин, потребовал предоставить информацию о причастности

¹²⁴ "Никаких проблем в отношениях с Туркменией", - говорит новый российский посол", Обзор Би-би-си по Центральной Азии, 4 августа 2003 г.

¹²⁵ Примером нежелания Туркменистана иметь дело с соседями может служить последовавший через два месяца после заявления Молочкова отказ от российского предложения контролировать продажи переносных зенитных ракетных комплексов (ПЗРК). "Российский посол одобритительно высказывается о роли Туркменистана в регионе", Обзор Би-би-си по Центральной Азии, 9 апреля 2003 г.

¹²⁶ Сергей Благов. "Россия настойчиво действует, чтобы укрепить свои энергетические позиции в Туркменистане", Eurasianet.org, 26 февраля 2004 г.

¹²⁷ Там же.

режима к наркотрафику.¹²⁸ В прессе также появлялись довольно резкие статьи, в частности, о положении этнических русских. В программе-расследовании Аркадия Мамонтова "Трафик", показанной по Всероссийскому государственному телевизионному каналу, была затронута тема причастности режима в незаконной торговле наркотиками.¹²⁹ Заместитель председателя Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Александр Михайлов, в этой программе охарактеризовал усилия, предпринимаемые его комитетом по налаживанию сотрудничества с туркменскими коллегами как "диалог глухого с немым".¹³⁰

Изменение отношения России к Туркменистану всегда будет происходить трудно, пока в них будет превалировать экономическая мотивация. Определенную роль играет и геополитическое соперничество с Соединенными Штатами. Российские политики высшего звена полагают, что смещение Ниязова, скорее всего, будет означать усиление прозападной ориентации страны, и почти наверняка будет сопровождаться попытками разработки альтернативных маршрутов трубопроводов, чтобы уменьшить зависимость страны от России. Это могло бы обернуться для России одновременно и потерей влияния, и доступа к дешевому газу. Пока, по крайней мере, экономические и геополитические факторы берут верх над проблемами прав человека. При нынешнем кремлевском руководстве существенные перемены в отношении Туркменистана представляются маловероятными.

¹²⁸ Анатолий Юркин. "Резкая реакция законодателей на положение с правами человека в Туркменистане", ИТАР-ТАСС, 19 июня 2003 г.; Дарио Теберн, "Туркменистан: туркменский режим поддерживает терроризм и контрабанду наркотиков, заявляет высокопоставленный российский депутат", Ежедневный анализ WMRC, 26 мая 2003 г.

¹²⁹ Первоначально программа должна была быть показана в феврале 2004 г., во время визита Матвиенко в Ашхабад, но в последнюю минуту показ был отложен, и празднование дня рождения Ниязова получило некритическое освещение.

¹³⁰ Аркадий Дубнов. "Чего Москва может ожидать от Ашхабада", WPS: Defense & Security, 2 апреля 2004 г.

Россия на самом деле и не предпринимала активных попыток проведения альтернативной политики. Возможно, что она могла бы достичь гораздо большего при помощи искусной дипломатии и готовности использовать экономические рычаги. России следовало бы рассмотреть возможность увязки экономических вопросов с улучшением ситуации вокруг этнических русских. Возможные ключевые условия, на которых она могла бы настаивать как на двусторонних переговорах, так и при посредничестве ООН или ОБСЕ, могут включать следующие пункты:

- расширение обучения на русском языке и русскоязычных средств массовой информации, включая доступ к российским изданиям;
- отмена решений, ограничивающих прием на работу выпускников российских высших учебных заведений;
- возобновление предоставления двойного гражданства; и
- свобода передвижения для туркменских граждан в пределах СНГ.

Россия могла бы также найти способы содействия в области образования, например, за счет финансирования специальной программы, обеспечивающей доступ туркменских студентов в российские вузы, с организацией в случае необходимости их дополнительной подготовки, или путем выдвижения предложения о создании российско-туркменского университета в Ашхабаде.

Россия начала более благосклонно оценивать критические высказывания представителей ООН и ОБСЕ о ситуации в Туркменистане и могла бы активно сотрудничать с правительствами других стран в целях дальнейшего развития многосторонних отношений. Немалую пользу могло бы принести расширение неофициальных контактов с США и ЕС по выработке политики в отношении Туркменистана, как с точки зрения российских интересов, так и в плане возможной координации действий в случае серьезных политических коллизий в стране.

2. Соединенные Штаты

США гораздо активнее выступали по поводу нарушений прав человека, чем Россия, но время от времени под влиянием интересов безопасности и геополитики их заявления становились все более двусмысленными. Вашингтон продолжает оказывать ограниченное содействие Туркменистану в военной сфере и в обеспечении охраны границ, а также осуществлять программы по линии американского Агентства по международному развитию (USAID).¹³¹

Долгосрочные интересы США в Туркменистане в значительной степени замкнуты на энергетических проблемах, которые, начиная с 2001 г., дополняются вопросами безопасности, связанными с ситуацией в Афганистане. До тех пор, пока правительство Талибана не превратилось в международного изгоя, американские дипломаты прилагали значительные усилия для заключения соглашения о прокладке трансафганского газопровода, чтобы соединить туркменские месторождения газа с пакистанским побережьем Аравийского моря.¹³² Несмотря на наличие таких энергетических интересов, отсутствие главных американских компаний в Туркменистане и недостаток возможностей экспорта во внешний мир ограничили торговое сотрудничество.

В начале 2004 г. американские политики подняли вопрос о массовых арестах и пытках, последовавших за попыткой покушения в

ноябре 2002 г., и выступили одним из инициаторов запроса в ОБСЕ о проведении расследования. В апреле американское посольство, наконец, добилось предоставления права выезда из страны американскому гражданину Леониду Комаровскому, который был обвинен в причастности к событиям ноября 2002 г. Тон сложившихся отношений лучше всего был воспроизведен послом Трейси Энн Джекобсон. На слушаниях в Конгрессе в 2003 г. во время процедуры подтверждения своих полномочий она заявила, что США имеют очень серьезные интересы в Туркменистане, обусловленные его природными ресурсами и стратегическим положением, но существуют препятствия на пути к сотрудничеству, в частности, связанные с нежеланием руководства страны проводить демократические или экономические реформы. Туркменистан "выбрал мрачный путь развития, скопированный с советской модели", и США должны сосредоточиться на "обучении нового поколения" граждан с тем, чтобы они смогли построить современное, развитое государство.¹³³

Эта стратегия отражена в программах по обмену, которые США предлагают для студентов университетов и колледжей, ученых и специалистов, включая Программу обмена лидеров будущего (FLEX), Программу обмена выпускниками Эдмонда Маски, Товарищество Хьюберта Хэмфри и Программу "Американские университеты - ученые Центральной Азии". Американское агентство содействия международному развитию также приложило значительные усилия в развитии процесса обучения. В 2003 г. оно оказало поддержку в создании в Ашхабаде центра экономического образования для учащихся средних школ; организовало обучение студентов международным стандартам финансовой отчетности; обеспечило техническое содействие Центральному банку и организовало обучение более чем 1000 человек по вопросам развития НПО, бизнеса и экономики, проблемам использования водных ресурсов и сельского хозяйства.¹³⁴ Другие программы были

¹³¹На основании Закона о поддержке свободы США израсходовали в Туркменистане \$11,1 млн., прежде всего на поддержку программ развития демократии. См. "Фактические данные: американская помощь Туркменистану", 17 февраля 2004 г., на <http://usinfo.state.gov>. В 2004 г. Агентство по борьбе с наркотиками (DEA) провело двухнедельный семинар с целью обучения 35 работников правоохранительных органов методам предотвращения [правонарушений], сбора информации, проведения финансовых расследований и оперативному планированию. "Агентство по борьбе с наркотиками США обучает туркменских сотрудников правоохранительных органов", 23 февраля 2004 г., на www.usemb-ashgabat.gov.at/pr115.html. См. также: "Соединенные Штаты жертвуют 40 джипов туркменским пограничникам в качестве помощи в предотвращении контрабанды оружия массового поражения", АПН, 25 июня 2003 г.

¹³² См. Ахмед Рашид, *Талибан* (Нью-Хейвен, 2001 г.).

¹³³ "Туркменистан выбирает мрачный путь развития – заявляет американский дипломат", Обзор Би-би-си по Центральной Азии, 19 июня 2003 г.

¹³⁴"Краткий обзор 'портфолио' Туркменистана", USAID/CAR, на www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/car/index.html.

заблокированы, например, такие, как Программа осуществления инвестиций в коммунальную деятельность и одна из программ по улучшению начального и среднего образования.

США проявляли активность в рамках ОБСЕ, критикуя ограничения свободы вероисповедания и передвижения, а также отсутствие доступа международных наблюдателей к заключенным.¹³⁵ В марте 2004 г. такое давление в совокупности со встречами американских представителей с Ниязовым, казалось, принесло плоды. После разговора с заместителем помощника государственного секретаря США Линн Паско Ниязов отменил требование, согласно которому религиозные объединения должны насчитывать 500 членов для получения регистрации, а также заявил, что введенный ранее запрет на передвижения будет отменен.

Государственный департамент не включил Туркменистан в список стран, "вызывающих особую обеспокоенность" согласно американскому Закону о международной религиозной свободе, как этого требовала американская Комиссия по международной религиозной свободе, предпочтя использовать угрозу внесения в список в ожидании перемен от режима.¹³⁶ Точно так же в 2004 г. администрация отказалась применять поправку Джексона - Вэника, предоставив Туркменистану нормальный доступ на американские рынки на основании того, что ограничения на эмиграцию были смягчены в начале 2004 г.¹³⁷

Более сильное дипломатическое давление не было оказано отчасти, возможно, и потому, что Туркменистан пошел на сотрудничество в предоставлении американским ВВС права пролета над своей территорией и сохранял во внешней политике баланс между Москвой и Вашингтоном. Он не участвует в работе военных органов СНГ и начал сотрудничать с НАТО и другими западными структурами по некоторым оборонным вопросам.

Некоторые механизмы, которые США могли бы использовать, не были применены на практике, включая финансовые и политические санкции или более тщательную проверку причастности Туркменистана к наркотрафику.¹³⁸ Такое положение, отчасти, является отражением двойственного отношения, обусловленного сотрудничеством по вопросам безопасности. Но при этом США не должны допускать, чтобы складывалось впечатление, будто это является компромиссом в области прав человека, обусловленным их геополитическими интересами или интересами безопасности в

эмиграции. Она разрешает президенту устанавливать с такими странами нормальные торговые отношения (NTR) на один год, если он считает, что их законы об эмиграции соответствуют определенным стандартам. Некоторые страны, например, Грузия, были "освобождены" от такой процедуры и с ними установлены постоянные нормальные торговые отношения (PNTR). Подробнее см. вебсайт Национальной конференции по советскому еврейству на www.ncsj.org/AuxPages/JV-background.shtml.

¹³⁸ Американский закон предусматривает введение санкций в отношении стран, которые не прилагают достаточных усилий для того, чтобы противостоять производству наркотиков или торговле ими. В ходе процесса сертификации, предусмотренной Статьей 490 Закона об иностранной помощи от 1961 г., президенту необходимо представить в Конгресс список стран, которые, по его мнению, являются главными производителями и/или перевозчиками наркотиков. Выделение основной части американской помощи обуславливается предоставлением официальных гарантий того, что предприняты все необходимые меры по противодействию производству и торговле наркотиками. Большинство экспертов предполагает, что Туркменистан не был внесен в список из-за отсутствия доказательств того, что наркотики, провезенные через страну, достигли территории США. Однако рассмотрение вопроса о возможном внесении в список могло бы служить полезным предупреждением. См. "Ежегодные определения президентом основных стран-производителей и перевозчиков наркотиков", на www.state.gov/g/inl/rls/prsr/ps/36263.htm.

¹³⁵ См., например, Джеймс Моррисон, "Предупрежденный Туркменистан", *Вашингтон Таймс*, 24 сентября 2003 г.

¹³⁶ "Американская Комиссия по международной религиозной свободе предлагает включить 11 стран в "черный список", *РИА Ореанда*, 24 февраля 2004 г. Полную версию см. на www.state.gov/documents/organization/2297.pdf. Включение в список подразумевает такие санкции, как приостановка или ограничение американской "помощи развитию" и сотрудничества в сфере безопасности, отказ в предоставлении кредитов со стороны международных финансовых институтов, отказ в выдаче экспортных лицензий.

¹³⁷ Поправка обязывает ежегодно рассматривать эмиграционную политику коммунистических или бывших коммунистических стран и увязывает обеспечение нормальной торговли со свободой

Туркменистане. Фактически, возобновление российского влияния в Туркменистане вряд ли привело бы к ухудшению ситуации, для большинства населения оно бы означало лишь положительные сдвиги на фоне того, что им принесла политика "постоянного нейтралитета" Ниязова.

В. Многосторонняя дипломатия

Россия и США как наиболее влиятельные силы располагают возможностями для оказания большего давления на правящий режим. Во многих случаях, тем не менее, было бы более целесообразным осуществлять такое давление посредством многосторонней дипломатии. Ниязов приобрел богатый опыт в "сталкивании лбами" государств и организаций, и поэтому использование многосторонних рычагов уменьшило бы его возможности манипулировать напряженными геополитическими отношениями.

1. Организация Объединенных Наций

Действующие в Ашхабаде структуры ООН зарекомендовали себя среди дипломатов в качестве наименее вероятных критиков правительства политики. Однако подразделения ООН по защите прав человека начали предъявлять серьезные претензии по поводу имеющихся злоупотреблений и пытаются создать новые объединения на основе многих принятых этой организацией ключевых решений. Комиссия ООН по правам человека (КПЧ ООН) в апреле 2004 г. приняла резолюцию, осуждающую нарушения прав человека в Туркменистане и привела перечень своих претензий, начиная с репрессий в отношении диссидентов и заканчивая дискриминацией русских и узбекских меньшинств и отказом ответить на критику Докладчика по Московскому механизму ОБСЕ.¹³⁹ Комиссия также потребовала, чтобы Специальные докладчики от ООН посетили страну в 2004-2005 гг. для прояснения вопросов о применении пыток, незаконных наказаний и соблюдении свободы вероисповедания. Украина проголосовала против принятия этой

резолюции, в то время как Россия воздержалась.¹⁴⁰

Комиссия должна вновь поднять эти вопросы в 2005 г. и в дальнейшем найти способы обеспечения выполнения своих рекомендаций, включая назначение Специального докладчика по правам человека в Туркменистане, как это было сделано во многих других странах. Кроме того, она должна потребовать от нового Специального докладчика по праву на образование, Вернора Муньоса Виллалобоса, проверить состояние образования в стране, уделив особое внимание этнической дискриминации, учебным планам, доступу к высшему образованию, а также использованию детского труда.

В марте 2004 г. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКБ ООН) направило в Туркменистан экспертную группу. Она пробыла там только пять дней, и возможности ее доступа [высшие инстанции были ограничены. Тем не менее, было достигнуто принципиальное соглашение об осуществлении технического содействия в четырех секторах: подготовке Туркменистаном доклада о выполнении обязательств в рамках договора ООН по правам человека, обучении вопросам соблюдения прав человека сотрудников милиции и структур безопасности, судей, а также представителей ведомства по чрезвычайным ситуациям.¹⁴¹ Опыт других стран Центральной Азии свидетельствует, что доклад о выполнении договора оказывает лишь незначительный первоначальный эффект, но служит базой для развертывания дальнейших действий органов ООН по правам человека.

Главное, чего удалось достичь этим подразделениям ООН в части выявления нарушений, это изменение ситуации в других агентствах ООН; сотрудники некоторых из них в прошлом отличались непомерным желанием провозглашать тосты за достижения режима Ниязова или, по меньшей мере, игнорировали серьезные проблемы в своих выступлениях.¹⁴²

¹³⁹ О Московском механизме ОБСЕ см. ниже.

¹⁴⁰ Итоги голосования были следующими: 25 - "за", 11 - "против" и 17 - "воздержались".

¹⁴¹ Интервью МГПК с сотрудником УВКБ ООН, 20 июля 2004 г.

¹⁴² Особенно настойчив был бывший постоянный представитель. Однажды в своей речи он сказал: "Как

Представители Департамента по политическим вопросам ООН (ДПВ) и Программы развития ООН (ПРООН), в частности, вынуждены были утверждать, что их попытки найти общий язык с режимом не должны неверно истолковываться.

2. ОБСЕ

Последовательное нарушение Туркменистаном подписанных им соглашений с ОБСЕ привело, наконец, к беспрецедентному в практике этой организации использованию Московского механизма, процедуры, согласно которой после попытки покушения на Ниязова в ноябре 2002 г. был назначен Специальный докладчик, Эммануэль Деко.¹⁴³ Туркменистан не пошел на сотрудничество, отказавшись назначить содокладчика и разрешить Деко въезд в страну. В заключительном докладе Деко, тем не менее, в деталях были описаны массовые аресты, пытки, случаи гибели в местах заключения и увольнения с работы представителей этнических меньшинств и родственников представителей оппозиции. В докладе сделан вывод о том, что "налицо ошеломляющий контраст между тем, что провозглашает закон, и действительностью, отмеченной печатью террора и страха".¹⁴⁴

Московский механизм в значительной степени является тупиковым, поскольку не предусматривает никаких санкций в отношении страны, игнорирующей его выводы. Тем не менее, ОБСЕ не применила его в полной мере. Личный посланник руководства ОБСЕ, Мартти Ахтисаари, в 2004 г. четыре раза посетил Туркменистан. Визит, состоявшийся в июне 2004 г., закончился его пресс-конференцией. Обозреватели назвали ее многообещающей, похвалив власти за то, что они изъявили желание вести диалог с ОБСЕ, и за отсутствие

откровенных критических высказываний.¹⁴⁵ Месяцем позже правительство отказалось продлить мандат главы миссии ОБСЕ, Парашивы Бадеску, плодотворно действовавшей в стране. Этот инцидент, по-видимому, в значительной степени явился результатом грубой ошибки болгарской команды, председательствующей в организации, но не сопровождался сколько-нибудь громкими протестами со стороны ОБСЕ.

Положение этнических меньшинств в Туркменистане придает особую важность деятельности Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам. Традиционным методом лиц, занимавших этот пост, была "тихая", доверительная дипломатия, показавшая свою эффективность во многих странах. Возможно, однако, настало время поставить вопрос о предпочтительности в данном случае более открытого подхода. В целом ОБСЕ должна придерживаться более последовательной и принципиальной линии, используя свои подразделения и работающих в них сотрудников для постоянного напоминания правительству о рекомендациях Деко. "Тихая" дипломатия часто бывает полезной, но всегда нужно быть уверенным в том, что отправленные письма доходят до адресатов.

3. НАТО

Начиная с 1994 г. Туркменистан сотрудничает с НАТО в рамках программы "Партнерство во имя мира" (PFP). В марте 2004 г. стороны подписали Программу индивидуального партнерства на 2004-2005 годы. Такие соглашения подписаны со всеми участниками PFP и, в зависимости от потребностей страны, охватывают такие сферы, как военное сотрудничество, управление кризисными ситуациями, поддержание мира и планирование действий в чрезвычайных ситуациях. Не далее, как в августе 2004 г., во время инспекции туркменских военных маневров официальный представитель НАТО заявил, что организация заинтересована в повышении уровня

отмечалось в президентской программе на 2010 г., туркменский подход к развитию является всесторонним и амбициозным. Он ставит цель значительно повысить благосостояние нации, модернизировать экономику и осуществить реальные положительные перемены в жизни людей". См. на www.untuk.org/publications/index.html.

¹⁴³Подробнее о Московском механизме см. на www.osce.org/documents/odihr/1991/09/1567_en.html.

¹⁴⁴Деко, "Доклад по Туркменистану", op. cit.

¹⁴⁵"Мартти Ахтисаари. "Улучшение в отношениях ОБСЕ - Туркменистан", NewsCentralAsia, 16 июня 2004 г., на www.newscentralasia.com/modules.php?Name=Newsfile=articlesid=666.

сотрудничества и не видит к этому препятствий.¹⁴⁶

Понятный интерес НАТО к региону, представляющему потенциальную угрозу безопасности, не согласуется с весьма четким обязательством придерживаться принципов альянса. Согласно рамочному документу, партнеры по PFP должны быть привержены принципам демократического общества и соблюдения прав человека.¹⁴⁷ Туркменистан пока настолько далек от этих идеалов, что его участие в программе, по всей видимости, лишает это положение всякого смысла.

Можно высказать сомнения по поводу того, что сближение с НАТО даст более прогрессивно настроенным военным кадрам шанс развить и, в конечном счете, сформировать новые отношения между армией и обществом. Будучи дистанцированной от того, чтобы способствовать переменам в туркменских вооруженных силах, эта программа, однако, может облегчить продвижение по службе как раз наиболее консервативных в политическом отношении офицеров, усилить политическую и этническую дискриминацию, которая доминирует в кадровой политике. На заседании кабинета Ниязов объяснил:

"Давайте примем программу НАТО "Партнерство во имя мира"... Существуют различные курсы ... На них принимают туркменских юношей для профессиональной подготовки. Мы должны выбрать самых чистых и самых честных ребят. Вы [руководители безопасности] все вместе должны их выбирать и проверять их родословную до третьего или четвертого колена, чтобы выяснить, были ли у них в роду предатели

¹⁴⁶"Никаких препятствий к дальнейшему сотрудничеству НАТО с Туркменией", Обзор Би-би-си по Центральной Азии, 16 августа 2003 г.

¹⁴⁷В рамочном документе PFP говорится: "...Государства, подписавшие этот документ, должны помнить, что они привержены сохранению демократических обществ, свободе от принуждения и запугивания и соблюдению принципов международного права... Они вновь подтверждают свое намерение добровольно соблюдать положения Устава Организации Объединенных Наций и соблюдать принципы Всемирной Декларации Прав человека". См. на www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.h.htm.

или нет... И если хоть кто-нибудь из них предаст нас, вы будете в ответе за это. С родиной играть нельзя!"¹⁴⁸

При очередном пересмотре отношений в рамках PFP, НАТО следовало бы выдвинуть ключевые условия, связанные с увеличением содействия. В перечень этих условий могли бы войти: прозрачность военного бюджета; изменения в гражданских и военных структурах; механизмы, гарантирующие, что кадры, отобранные для обучения, не будут использоваться в действиях, нарушающих права человека; выполнение правительством хотя бы некоторых обязательств перед ОБСЕ. Отказ от выполнения любых ключевых условий должен означать, что условия партнерства должны быть пересмотрены.

4. Европейский Союз

В прошлом году должностные лица ЕС заявили о существенном улучшении отношений с правительством, предложив в ответ на это увеличить ежегодный бюджет помощи почти вдвое, с €2.2 млн. до €4 млн. В течение пятилетнего периода ЕС предполагает выделить, по меньшей мере, €35 млн. Ни один евро из этой помощи не связан со сколько-нибудь серьезным согласованием условий его выделения. По всей видимости, такие действия в значительной степени вызваны решением Ниязова улучшить отношения с Европой в ответ на усиление критики со стороны США. Не вполне понятно, по каким причинам ЕС рассматривает возможность расширения помощи, в то время как ситуация в Туркменистане остается без изменений, а рекомендации ОБСЕ и ООН остаются невыполненными.

Туркменистан является единственной страной Центральной Азии, не заключившей с ЕС Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Такое соглашение теоретически могло бы обеспечить создание структуры, в рамках которой происходило бы обсуждение проблемы. СПС было подписано в 1998 г., но не ратифицировано государствами-участниками. Однако имеются и другие механизмы, при

¹⁴⁸Телеканал "Алтын Асир", Ашхабад, на туркменском языке, 04.00 по Гринвичу, 30 марта 2004 г., Обзор Би-би-си.

помощи которых можно было бы заниматься проблемами прав человека. В то же время ратификация СПС явилась бы сомнительной наградой для режима.

Попытки Брюсселя вовлечь режим в диалог принесут пользу только в том случае, если они будут использованы для адресации четких требований режиму. ЕС был гораздо менее активен в выступлениях по поводу прав человека, чем США, и ему следует изменить такое положение за счет более быстрой реакции на возникающие проблемы и более подробного освещения ситуации. В частности, было бы полезно, если бы содействие со стороны ЕС было увязано с ключевыми условиями проведения реформ. Если со стороны правительства не будет никаких ответных движений, ЕС должен пересмотреть свой бюджет помощи и поставить вопрос о политических и финансовых санкциях.

С. Международные финансовые институты

Международные финансовые институты (МФИ) не имеют заметного влияния в стране, так как их присутствие в ней ограничено. В 2001 г. ЕБРР снизил объем своих операций ввиду отсутствия реформ и занял твердую позицию в соответствии со Статьей 1 своего Устава, которая ограничивает его деятельность странами, "вставшими на путь" демократии и открытой экономики. Это привело к приостановке кредитования в государственном секторе и существенно ограничило его объемы в частном секторе. Теперь предоставление кредитов направлено исключительно на финансирование проектов в частном секторе, в особенности - ориентированных на развитие малых и средних предприятий (МСП). ЕБРР не будет вкладывать капитал ни в одно предприятие, связанное с внебюджетным Резервным инвалютным фондом (РИВФ). В 2003 г. ЕБРР открыл кредитную линию для финансирования МСП и программы содействия торговле (TFP).¹⁴⁹

Возможность существования альтернативы такому подходу иллюстрируется предоставлением займа фабрике по пошиву джинсов "Туркменбаши", принадлежащей одной из фирм Ахмеда Чалыка. Фабрика работает на дешевом хлопке, который производится на основе трудоизбыточных технологий, включая детский труд. Однако заработная плата там намного выше среднего уровня, фабрика поддерживает определенный уровень квалификации рабочих и передачи технологии, и подключение ЕБРР, очевидно, обеспечило более благоприятные условия с точки зрения экологии и безопасности труда.¹⁵⁰ Тем не менее, ЕБРР нужно защищать свою репутацию в более широком смысле. Ограничения, предусмотренные Статьей 1, делают чрезвычайно проблематичным осуществление крупномасштабных инвестиций любого рода. ЕБРР теперь, по-видимому, нашел разумный баланс, сосредоточившись на деятельности более низкого уровня и микрофинансировании, избегая направления инвестиций в предприятия, деятельность которых обеспечивает поддержку режима, а также в правительственные программы. Банк мог бы, однако, усилить требования в отношении политических реформ, выдвигая ключевые условия и определяя сроки их выполнения, как это показано ниже.¹⁵¹

Другие МФИ проявляют еще меньшую активность. После пятилетнего перерыва в

¹⁵⁰Согласно докладу ЕБРР, "Гап Туркмен" стало первым предприятием в СНГ, получившим международные сертификаты качества и экологического менеджмента. Оно по-прежнему остается одним из немногих успешно работающих текстильных СП в Центральной Азии и может обеспечить наглядным примером решения вопросов обеспечения качества, маркетинга и успешного взаимодействия с государством. На этом современном предприятии, производящем джинсовую ткань и изделия из нее, для местного населения создано 2500 рабочих мест. Основная часть (83%) его продукции отправляется в США и приобретает крупными международными компаниями со своими брендами, такими, как 'Зара' и 'Томми Хилфайджер'. Многие работники предприятия приобрели новые специальности и 'ноу-хау', а само предприятие стало примером внедрения в текстильной промышленности страны ясных и последовательных норм финансовой отчетности и аудита". ЕБРР, "Стратегия для Туркменистана", 23 июня 2004 г., стр. 9.

¹⁵¹О ЕБРР и ключевых условиях см. "Туркменистан: права человека сегодня", доклад Human Rights Watch для ЕБРР, 14 мая 2004 г.

¹⁴⁹ "Отсутствие реформ ограничивает деятельность в Туркменистане", *Times of Central Asia*, 15 апреля 2004 г.

своей деятельности в стране Международный валютный фонд (МВФ) в марте 2004 г. завершил с правительством так называемые консультации по Статье IV, но их детали не разглашались. Отказавшись от предложенных условий, Туркменистан остался единственной бывшей советской республикой, у которой нет финансируемой МВФ программы стабилизации.

Всемирный банк в настоящее время не осуществляет финансирования каких-либо проектов в стране и не будет предоставлять ей кредитов, поскольку Туркменистан отказывается представить отчет о своем внешнем долге. Ввиду возникших общих проблем, связанных с мобилизацией финансовых ресурсов, Банк свернул несколько проектов и в 2003 г. отменил выделение кредита, предназначенного для реализации проекта по водоснабжению отсталых сельских районов. Банк отметил, что Туркменистану необходимо улучшить управление государственными ресурсами, но отклика на это замечание не последовало.¹⁵²

Туркменистан вступил в Азиатский Банк Развития (АБР) в 2000 г., но сотрудничество до сих пор носило ограниченный характер, и стране лишь предстоит стать получателем кредитов. АБР отмечает, что в стране проводилась работа по улучшению доступа к информации и осуществлялась политика, направленная на привлечение иностранных инвестиций и обеспечение роста в частном секторе.¹⁵³ Наибольшие успехи в сотрудничестве были связаны с подготовкой АБР технико-экономического обоснования трансфганского трубопровода. Банк должен ясно дать понять правительству Туркменистана, что путь, по которому следует режим, является основным препятствием для дальнейшей работы по проекту трубопровода, и АБР должен включить вопросы, связанные с методами правления в стране, во все производимые им оценки политического риска проекта.

VI. НОВАЯ СТРАТЕГИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО С ЧЕТКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ

Разнообразие подходов, применяемых международными игроками, позволяет Ниязову относительно легко заставлять их играть друг против друга. По общему мнению, особенно большой опыт им накоплен в вопросах маневрирования между Россией и США. Он также выбирает случайных посредников, которым он покровительствует и с кем строит личные отношения, но чье вовлечение в процесс способствует расколу международного сообщества. Иногда эту роль "положительного вмешательства" играли сотрудники ООН; теперь она, похоже, исполняется личным посланником руководства ОБСЕ и чиновниками ЕС.

Хорошие личные отношения с президентом служат полезным каналом, по которому может проводиться работа по конкретным случаям нарушений прав человека. Иногда это может привести к небольшим формальным переменам в политике, которые могут помочь, по крайней мере, отдельным людям. Такой способ должен, однако, применяться взвешенно и при этом кое-где ограничиваться строгими запретами. Нет никакой необходимости, например, расхваливать правительственную политику на пресс-конференциях или цитировать *Рухнаму* в дипломатических посланиях. Переговоры могут проводиться конструктивно и при этом не затрагивать основополагающих ценностей. Действительно, единственные реальные уступки, на которые пошло правительство, явились, по видимому, результатом прямых угроз со стороны американских должностных лиц о применении санкций, которые повлияли бы на финансовое положение главных фигур режима.¹⁵⁴

А. Ключевые условия

Первым шагом для международного сообщества должно явиться согласование минимального перечня условий, которые могли бы быть увязаны

¹⁵²"Краткий обзор политики страны: Туркменистан", Всемирный Банк.

¹⁵³АБР, на www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2002/TKM.asp.

¹⁵⁴ Как было описано выше, угроза санкций, связанных со свободой эмиграции и вероисповедания, привела, по крайней мере, к некоторым формальным сдвигам в обеих областях.

с программами помощи или с расширением сотрудничества. Лучшим путем к составлению этого списка могло бы явиться назначение Специального докладчика ООН по правам человека в Туркменистане. Такая тактика применялась в отношении многих стран с неблагоприятным положением в области соблюдения прав человека, например, Мьянмы и Белоруссии. Преимуществом такого подхода будет выдвижение требований одним конкретным лицом, что сделает более трудным для режима заставить многочисленных действующих лиц играть друг против друга. Выдвижение ключевых условий могло бы быть сфокусировано на следующих направлениях:

- смягчение ограничений на деятельность неправительственных организаций посредством отмены законодательного акта 2003 г.;
- возобновление обучения на русском языке в некоторых школах и трансляции радиопередач на русском языке, например, радиостанции "Маяк";
- последовательное смягчение процедур выдачи разрешений на выезд и перемещение;
- прекращение практики насильственных переселений этнических меньшинств;
- обеспечение доступа представителей Международного комитета Красного Креста в тюрьмы, в том числе к политическим заключенным;
- приглашение Специальных докладчиков ООН по правам человека; и
- предоставление разрешений международным организациям расширить образовательные программы и обращение к Специальному докладчику ООН по праву на образование с просьбой посетить страну и подготовить доклад о состоянии системы образования.

Поскольку требования о проведении свободных выборов или легализации оппозиционных партий при существующем положении дел нереалистичны и наверняка будут отвергнуты, этот минимальный перечень представляется более реальным. Он может принести пользу, по крайней мере, в части ликвидации последствий того, что произошло за несколько последних лет. Все это, однако, окажется пустым звуком в том случае,

если не будет установлен срок исполнения требований, и не указаны возможные последующие санкции. По меньшей мере, необходимо придти к соглашению, что, если не будет продвижения по этим требованиям в течение года, международное сообщество будет готово предпринять дальнейшие меры.

В. Санкции

О степени полезности санкций написано уже немало. Санкции общего характера особенно часто критикуются не только в связи с неудачами в достижении желаемого результата, но также и в тех случаях, когда, например, в Мьянме и на Кубе, они привели к укреплению авторитарных режимов, или, по крайней мере, послужили оправданием их провалов во внутренних делах. В Туркменистане, где режим не проявляет беспокойства по поводу международной изоляции, маловероятно, чтобы санкции общего рода были эффективны. Чтобы ограничить доходы режима, такие санкции должны затрагивать газовый экспорт, что, в свою очередь, потребует согласования с Россией и Украиной. Они также могут не принести желаемого эффекта ввиду способности режима использовать альтернативные источники дохода, например, наркотрафик и другие виды незаконного бизнеса. Они могут также побудить Туркменистан искать еще более близких контактов с Ираном, который сам по себе является объектом режима строгих санкций со стороны США, хотя эти санкции и не являются многосторонними. Тем не менее, имеются возможности изучения других мер помимо санкций общего характера, которые также призваны оказать влияние на руководство страны, но действовали бы таким образом, чтобы не нанести вреда всему населению.

1. Политические санкции

Поскольку политические санкции применялись в отношении Белоруссии, Зимбабве и других режимов с чрезвычайно тяжелым положением в области прав человека, ЕС и США должны рассмотреть различные меры, которые, прежде всего, определили бы степень дистанцирования от режима. Возможные меры включают в себя:

- ограничения на дипломатическое присутствие на официальных мероприятиях, в особенности на тех, где

присутствуют элементы проявления культа личности президента. Послы могли бы, например, отказаться от посещений официальных мероприятий, посвященных *Рухнаме*. Слабой стороной таких ограничений является то, что они уменьшили бы возможности дипломатов общаться с представителями режима;

- ограничения, налагаемые на государственных чиновников высшего звена, их влиятельных советников и видных представителей бизнеса, и, возможно, членов их семей, в части посещения ими ЕС и других государств-членов ОБСЕ. Подобная мера применялась к Зимбабве и рассматривалась в качестве возможной санкции в отношении Белоруссии.¹⁵⁵

Такого рода целевые политические санкции вряд ли привели бы к немедленным переменам, но продемонстрировали бы международную обеспокоенность, ограничили в некоторой степени способность режима отмывать деньги через западные банки, и, в целом, в определенной мере подорвали бы его финансовые связи. В то же время можно утверждать, что туркменские должностные лица и представители бизнеса нуждаются в расширении международных контактов. В связи с этим можно было бы применить санкции лишь к ограниченному кругу лиц, обладающих реальным контролем над политической и экономической системой, и чьи контакты с Западом вряд ли способствовали бы их большей открытости для реформ.

2. Финансовые санкции

Следует также рассмотреть вопрос о замораживании счетов таких лиц, как это было сделано в отношении Зимбабве. Ключевые фигуры режима хранят свои богатства преимущественно за пределами страны. Источники в оппозиции полагают, что личные деньги Ниязова находятся на счетах в европейских банках, главным образом, в Дойчебанке. Согласно некоторым сведениям, ограничения, наложенные на финансовые активы Зимбабве за границей, наносят

серьезный ущерб руководителям режима.¹⁵⁶ Такой ход также может принести ощутимый эффект в плане "делегализации" средств, нанеся удар по тем представителям деловых кругов, которые напрямую связаны с членами режима, и затруднив проведение внебюджетных трансфертов на счета иностранных компаний.

3. Экономические санкции

Введение экономических санкций представляется более проблематичным. Маловероятно, что они смогут оказать ощутимое воздействие на режим, главным источником доходов которого является экспорт нефти и газа. Кроме того, следует проявлять осторожность, чтобы не нанести вреда ни в чем не повинным гражданам. Однако могут быть рассмотрены некоторые другие возможные меры, которые формально являются не санкциями, а, скорее, требованиями сотрудничества со стороны западных фирм.

Процесс производства хлопка в стране сопровождается существенными нарушениями прав человека. Отказ ведущих западных корпораций от закупок туркменского хлопка или изделий из него, в случае, если не будут предоставлены гарантии того, что в производстве не использовался детский труд, а крестьяне получили справедливую оплату, не нанес бы почти никакого вреда широким слоям населения. Но он был бы чреват серьезными финансовыми потерями для некоторых видных представителей режима, и мог бы даже привести к некоторым положительным сдвигам в способах осуществления производственного процесса.

Западные компании должны поощряться в случае раскрытия ими деталей своих бизнес-операций в Туркменистане. Мысль о том, что действия инвесторов, поддерживающих непрозрачные государственные и частные структуры, в конечном итоге представляют собой угрозу долгосрочной стабильности, начинает постепенно восприниматься деловым сообществом. Многие организации вовлечены в процесс глобального отслеживания доходов, получаемых в добывающей промышленности. Программа Института открытого общества по наблюдению за

¹⁵⁵ О применяемых в ЕС критериях введения санкций см. www.eurunion.org/legislat/Sanctions.htm.

¹⁵⁶ Доклад МГПК Африка №78, *Зимбабве: В поисках новой стратегии*, 19 апреля 2004 г.

доходами, например, поощряет инициативы в этой области и работает как с правительствами, так и с НПО. Полезным шагом явилось бы введение обязательства для инвесторов, действующих в добывающих отраслях, руководствоваться принципом: "Публикуй все, что ты платишь". Эта инициатива поддержана многими НПО, занятыми разработкой таких национальных законодательств, которые заставили бы многонациональные компании делать полностью открытыми сведения обо всех платежах в виде роялти, сборов при подписании соглашений или налогов, уплачиваемых правительствам принимающих стран.¹⁵⁷

Если говорить в целом, то было бы полезно отслеживать и предавать гласности более полную информацию об инвестициях в Туркменистане. По сравнению, скажем, с Мьянмой, группы по защите прав человека и международные НПО не уделяли почти никакого внимания ведению бизнеса в Туркменистане. Их нужно поощрять в разработке исследовательских программ и программ содействия, которые бы проводили детальный анализ инвестиций и предавали гласности сведения о тех вложениях, которые, по их мнению, чреватые разрушительным воздействием. Примером может служить привлечение иностранных компаний в

строительный сектор, большинство сооружаемых объектов в котором напрямую связано с укреплением культа личности президента. Широкое привлечение компании "Буиг" к строительству в Туркменистане является, с одной стороны, нормальной деловой практикой, но с другой – приводит к крупномасштабной растрате туркменских ресурсов.¹⁵⁸ Согласно данным журнала "Форчун", "Буиг" в 2003 г. входил в число 500 транснациональных корпораций с оборотом \$20 млрд. Компания является очевидным приверженцем социальных ценностей, что нашло отражение в ее заявлении, что "компания ... естественно, принимает активное участие в социально-экономическом развитии каждого региона, в котором она осуществляет свою деятельность".¹⁵⁹ Компания имеет в своей структуре Комитет по этике и спонсорской деятельности, который обеспечивает поддержку благотворительных инициатив. Это подразделение компании должно проявить более пристальное внимание к тому, что происходит в Туркменистане.

Иностранные инвесторы могли бы получать стимулы для оказания ими большего положительного долгосрочного воздействия на туркменское общество путем финансирования профессионального обучения, строительства школ, развития деловых обменов, волонтерства и т.п., в целях формирования туркменской научно-технической элиты, представители которой были бы знакомы с нормами и навыками международного бизнеса. Это способствовало бы их собственным долгосрочным интересам в части приобретения возможности найма образованной рабочей силы, а также с точки зрения улучшения их имиджа инвесторов, действующих в одной из самых жестоких стран мира.

¹⁵⁷ Указанный принцип гласит, что он направлен на то, чтобы "выровнять игровое поле для конкуренции, обезопасить принципиальные и прозрачные компании от применения нечестных приемов со стороны их менее добросовестных конкурентов; [и] устранить беспокойство по поводу конфиденциальной информации, препятствующей компаниям публиковать сведения о платежах. Такого рода обязательства содержат пункт "выход", который освобождает от конфиденциальности ту информацию, которая должна быть раскрыта в соответствии с действующими правилами. Поднимайте вопрос о непрозрачности во всех странах, в которых вы действуете. Демолитизируйте проблему информации о платежах в странах с авторитарными режимами и предоставьте компаниям большую свободу ответственных действий. Публикация сведений о выплатах режимам, по всей вероятности, будет чрезвычайно эффективна для обеспечения большей прозрачности и реанимации финансового контроля. Устраните главный международный двойной стандарт в уровнях прозрачности в развитых и развивающихся странах. В минимальной степени указывайте свои сопутствующие издержки. Компании уже знают, сколько они платят за ведение финансовой отчетности в странах пребывания. Учитывайте всех главных игроков, действующих в ресурсном секторе". См. www.publishwhatyou pay.org.

¹⁵⁸ "Буиг Батиман Интернэшнл" – дочерняя компания группы "Буиг". Компания сообщает, что "за пределами Франции она была привлечена к программам по реализации следующих основных проектов: строительству школ, набору преподавателей, созданию учебных центров и школ, в которых обучаются читать и писать представители неблагополучных слоев населения, проживающих вблизи строительных объектов". "Годовой отчет за 2003 г.", "Буиг", www.bouygues.com.

¹⁵⁹ Там же.

VII. СПАСЕНИЕ ОБЩЕСТВА: СТРАТЕГИЯ СПАСАТЕЛЬНОЙ ШЛЮПКИ

Возрастающее давление на НПО в Туркменистане, снижение уровня образования и отсутствие альтернативных источников и средств информации представляют долгосрочную угрозу социальному развитию и препятствуют появлению жизнеспособной политической и технократической элиты, которая могла бы спасти Туркменистан от упадка. Однако для доноров и международных организаций существуют значительные возможности в области финансирования средств массовой информации, НПО и образовательных программ за пределами страны.

В наличии имеется растущая туркменская диаспора, состоящая, из политических деятелей, журналистов, бизнесменов и интеллектуалов, некоторые из которых вовлечены в деятельность оппозиции. Для этой диаспоры характерны сильные разногласия, что типично для представителей оппозиции, находящихся в изгнании. Объединенные желанием свергнуть Туркменбаши, они разделены почти по всем остальным позициям. Тем не менее, было бы уместным разработать программы, предусматривающие их участие.

Принятие на себя подобного рода обязательств в отношении изгнанников не должно ограничиваться политическими проблемами и вопросами прав человека. Одной из наиболее серьезных проблем, с которой столкнется любое правительство после Ниязова, является возрастающая нехватка специалистов, особенно в сфере экономики. Доноры должны предусмотреть для находящихся в эмиграции туркмен альтернативные возможности получения образования посредством организации научных сообществ, специальных программ образования и тому подобных инициатив. Общие интересы у этих людей можно обнаружить также с помощью культурных мероприятий. Полезным начинанием стало бы создание туркменских культурных центров за пределами страны. Аналогично этому, могли бы быть предприняты попытки смягчения изолированности эмигрантов при помощи неофициальных каналов, через которые они бы получали и

передавали информацию тем, кто остался в Туркменистане.

Интернет расширил возможности для получения информации, поступающей из Туркменистана. Действия в этом направлении должны получить дальнейшую поддержку, в том числе путем обучения журналистов, которые могли бы также помочь в расширении международного радиовещания. Великобритания должна рассмотреть вопрос о финансировании создания на Би-би-си новой службы на туркменском языке.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Попытки повлиять на политику президента Ниязова долгое время были нескоординированными и непоследовательными. Страны, которые имели в Туркменистане торговые интересы, чересчур стремились приглушить критику или вообще избегали ее в обмен на получение долгосрочного доступа к природным ресурсам страны. На двусторонние отношения часто оказывала влияние способность Ниязова манипулировать геополитическими интересами, и международные организации слишком часто заостряли внимание на "позитивном диалоге", который редко приводил к каким-либо реальным переменам.

Нужно развивать и усиливать достигнутые договоренности, но необходимо также общее понимание того, куда эти договоренности могут привести. Лучшим способом явилось бы составление минимального перечня ключевых условий, с которым согласилось бы большинство членов международного сообщества, и использование затем этого перечня для того, чтобы обеспечить проведение некоторых реальных реформ в короткие сроки. Этот подход наиболее эффективно мог бы координировать Специальный докладчик ООН.

Ключевые условия должны быть подкреплены чем-то большим, нежели резолюциями и осуждениями. Международному сообществу следует рассмотреть набор потенциальных политических и финансовых мер, которые могли бы оказать влияние на режим, и при этом не нанести вреда широким слоям населения. В то же самое время иностранные инвесторы должны более серьезно отнестись к своим периодическим заявлениям о социальной ответственности и действовать более прозрачно с упором на оказание социальной и образовательной помощи.

В то время как политика режима продолжает вести страну к катастрофе, важно, чтобы международное сообщество делало все, что возможно, для поддержания жизнеспособного и активного общества, по крайней мере, в туркменской диаспоре, посредством финансирования политических, технических и культурных проектов.

Проблема Туркменистана не сходит на "нет", а на самом деле становится все более серьезной. Она требует объединенных комплексных усилий для предотвращения катастрофы, которая обойдется гораздо дороже в человеческих и экономических категориях, если ее решение будет отодвинуто на более поздние сроки.

Ош/Брюссель, 4 ноября 2004 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

КАРТА ТУРКМЕНИСТАНА



ПРИЛОЖЕНИЕ В СОКРАЩЕНИЯ

АБР	Азиатский Банк Развития
ДПВ	Департамент по политическим вопросам ООН
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития
КПЧ ООН	Комиссия ООН по правам человека
МВФ	Международный валютный фонд
МККК	Международный комитет Красного Креста
МНБ	Министерство национальной безопасности Туркменистана
МСКН	Международный совет по контролю над наркотиками
МФИ	Международные финансовые институты
НПО	Неправительственная организация
НАТО	Организация североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ПРООН	Программа развития ООН
РИВФ	Резервный инвалютный фонд
РСЕ/РС	Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода"
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПС	Соглашение о партнерстве и сотрудничестве
ТАТ	Трансафганский трубопровод
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
УКНПП	Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН
IWPR	Институт освещения Войны и Мира
PFP	Партнерство во имя мира
USAID	Агентство по международному развитию США
WMRC	Центр исследования мировых рынков