

Институт демографии, миграции и регионального развития
(Российская Федерация)

Центр стратегических и внешнеполитических исследований
(Республика Беларусь)

Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства

Руководитель разработки
Юрий Крупнов

*Проектно-аналитический
доклад неправительственных
организаций России и Беларуси*

Москва 2014 г.

Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства

Проектно-аналитический доклад

Москва 2014 г.

Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства — Москва, 2014 г.

Авторы доклада выдвигают новую идеологию решения афганской проблемы: «безопасность через развитие». В докладе предлагается организовать комплексное развитие Афганистана в период с 2015 до 2025 года на основе программ альтернативного развития нового поколения, включающих форсированную индустриализацию и строительство опорных инфраструктур. Данный подход представляется как единственно продуктивный для решения мировым сообществом приоритетной задачи — ликвидации планетарного центра наркопроизводства в «сердце» Азии.

Доклад подготовлен организациями гражданского общества России и Беларуси ко второй экспертной встрече в рамках председательства России в «Группе восьми» в 2014 году по теме «Альтернативное развитие для регионов производства наркотиков» 25 марта 2014 года.

Авторы доклада просят экспертов, специалистов и всех желающих присылать свои замечания и предложения, которые будут обобщены в ходе предстоящей экспертной встречи и иных мероприятий и предложены для включения в итоговые документы Министерской конференции «Группы восьми» по борьбе с наркотиками 15 мая 2014 года.

Авторский коллектив: Мохаммад Башар Башардост, Юрий Крупнов, Дмитрий Панюков, Александр Петрушин, Арсений Сивицкий, Алексей Танаев, Иван Филяев, Юрий Царик.

Руководитель разработки – Юрий Крупнов.

© Институт демографии, миграции и
регионального развития, 2014 г.

© Центр стратегических и
внешнеполитических исследований, 2014 г.

Оглавление

Введение	5
Отсутствие цели ликвидации афганского наркопроизводства	6
Организация занятости — базовая проблема.....	8
Альтернативное развитие	11
Альтернативное развитие является развитием	12
Форсированная индустриализация как новый метод альтернативного развития (Русский план).....	14
Всеобъемлющий международный план альтернативного развития Афганистана	16
Инфраструктура развития	17
Новые индустрии.....	19
Доступ к социально-культурной инфраструктуре.....	21
Безопасность	22
Механизмы альтернативного развития Афганистана	23
Инвестиции для альтернативного развития Афганистана	25
Россия — важнейший донор афганского развития	27
Дорожная карта разработки и реализации Плана	28
Заключение.....	29

Рисунки и таблицы

Рисунок 1. Площадь посевов опиумного мака в Афганистане, 2001 — 2013 (гектары)	6
Рисунок 2. Объем производства опиума в Афганистане, 2001–2013 (тонны)	6
Рисунок 3. Структура доходов национальной экономики Афганистана ..	9
Рисунок 4. Базовая проблема: высокая рождаемость и медленный рост экономики быстро увеличивают армию безработных	9

Рисунок 5. Каскад ГЭС на реке Пяндж – путь к устойчивому развитию
энергетики Афганистана..... 18

Рисунок 6. Транспортная инфраструктура развития Афганистана.
Предложения России..... 19

Рисунок 7. Трансафганская железная дорога позволит радикально
расширить горнорудную промышленность Афганистана..... 20

Рисунок 8. Соседи Афганистана должны объединить усилия для
поддержки антинаркотических усилий и содействия миру и
безопасности в этой стране..... 24

Рисунок 9. Предложения России для включения в Всеобъемлющий
международный план альтернативного развития Афганистана..... 26

Таблица 1. Инвестиции, необходимые для реализации проектов, предлагаемых Россией.....26

Введение

В декабре 2013 года произошло событие, мало замеченное мировыми средствами массовой информации, но, как представляется, способное существенно повлиять на глобальную ситуацию. В ходе 68-й сессии Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию A/RES/68/196 «Руководящие принципы ООН в сфере альтернативного развития».

Данный документ является итогом многолетней работы международного сообщества в сфере борьбы с производством наркотиков в различных странах и концентрированным выражением опыта, накопленного в ходе этой борьбы. Фактически, альтернативное развитие является единственным подходом, позволившим человечеству победить или серьезно потеснить наркопроизводство в отдельных странах. Однако в ходе реализации проектов и программ альтернативного развития был и негативный опыт. Поэтому последовательная работа по систематизации и совершенствованию этого метода, проведенная в рамках подготовки текста Руководящих принципов, дает в руки международного сообщества мощный инструмент для борьбы с производством наркотиков на новом этапе.

Главная задача сейчас — максимально точно и на основе глубокого, детального понимания всей специфики ситуации, сложившейся в Афганистане, применить эти принципы для ликвидации производства наркотиков в этой стране — явления, которое не только вышло из-под контроля международного сообщества, но и превратилось в серьезнейшую угрозу международному миру и безопасности.

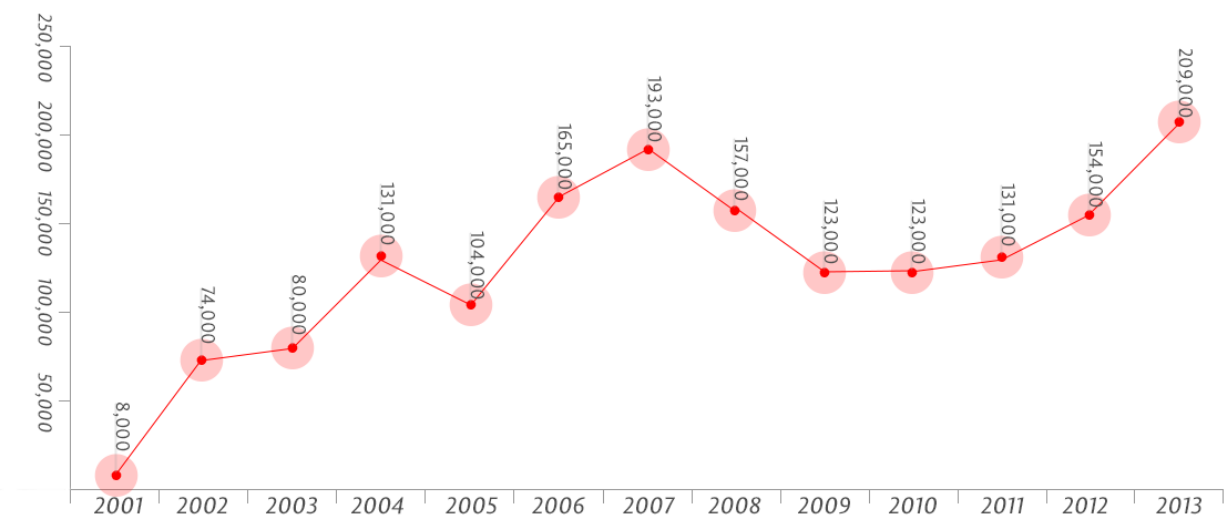
Успешное решение этой задачи позволит существенно обогатить разрабатываемую в настоящее время в продолжение Целей развития тысячелетия Повестку дня в области развития после 2015 года, а также сделать максимально продуктивной работу Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, посвященной проблеме наркотиков, которая пройдет в 2016 году.

Таким образом, на примере ситуации в Афганистане сегодня решается без преувеличения вопрос о характере и содержании антинаркотических усилий на глобальном уровне в последующие 10-15 лет.

Отсутствие цели ликвидации афганского наркопроизводства

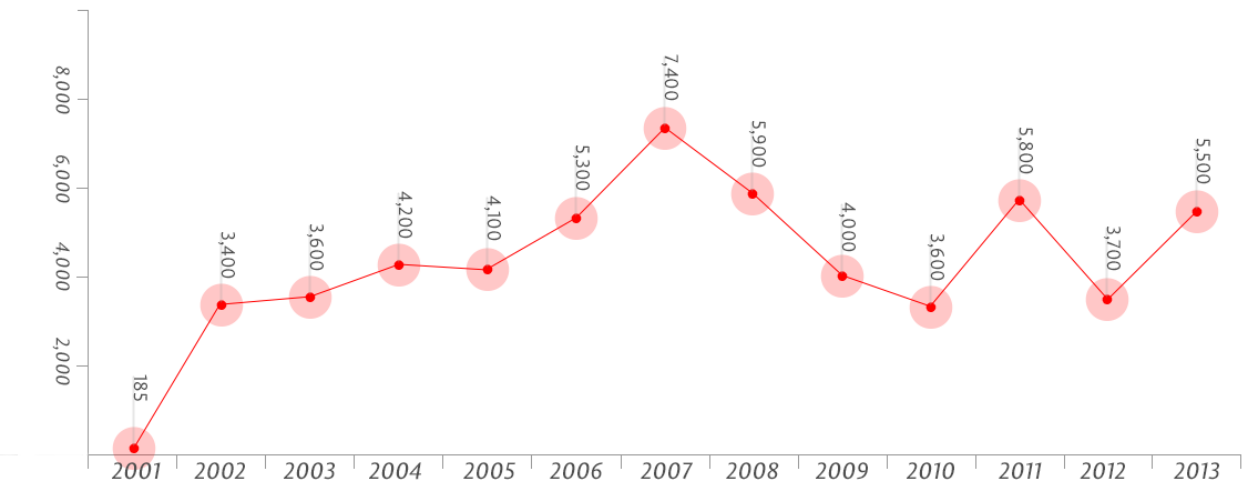
Производство наркотиков в Афганистане представляет собой уникальный и поистине планетарный феномен. На территории страны производится более 90 % всего распространяемого в мире опиума и значительная часть потребляемого в мире каннабиса. За период с 2001 по 2013 годы площади посевов мака здесь выросли более чем в 26 раз, достигнув рекордного показателя в 209 000 га.

Рисунок 1. Площадь посевов опиумного мака в Афганистане, 2001 – 2013 (гектары)



Источники: Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Рисунок 2. Объем производства опиума в Афганистане, 2001–2013 (тонны)



Источники: Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Однако, несмотря на колоссальное по масштабу наркопроизводство, парадоксальным фактом является то, что международным сообществом до сих пор в Афганистане не была поставлена цель по его ликвидации.

Лишь в Соглашении по Афганистану, принятом в рамках Лондонской конференции 2006 года, сокращение производства наркотиков с перспективой его полной ликвидации было сформулировано в качестве цели международного сообщества и правительства Афганистана. Однако, к сожалению, данное положение в дальнейшем не нашло отражения в мандате Международных сил содействия безопасности в Афганистане, в последующих резолюциях Совета Безопасности ООН по проблеме Афганистана, а также иных последующих документах и решениях, принятых в отношении Афганистана международным сообществом.

Итоговые документы всех специальных форумов, посвященных укреплению международного мира и безопасности в Афганистане (Лондонской 2010 года, Боннской 2011 года, Токийской 2012 года, Стамбульской 2012 года конференций, Лиссабонского саммита НАТО 2010 года, Чикагского саммита НАТО 2012 года) либо вообще не ставят задач в сфере борьбы с производством наркотиков в Афганистане, либо подтверждают решимость бороться с наркотиками без определения конкретных целей, задач и обязательств. Не ставят цели ликвидации производства наркотиков в Афганистане и документы Инициатив Парижского пакта, фокусируя внимание мирового сообщества исключительно на наркотрафике.

Более того, целый ряд высокопоставленных экспертов и должностных лиц в своих заявлениях и практических решениях продвигают прямое противопоставление целей в сфере борьбы с наркотиками целям в сфере безопасности. Так, в ноябре 2004 года эксперт американского Института Катона Теда Глен Карпентер, заявил, что «война с наркотиками в Афганистане подрывает американскую войну против терроризма»¹, а позже, в 2009 году, — что «борьба против наркотиков повредит борьбе против афганских радикальных исламистов»².

Подобные соображения легли в основу серьезного изменения подходов к борьбе против наркопроизводства в Афганистане в 2009-2010 годах: отказу от эрадикации, снижению приоритетности антинаркотических усилий в пользу антитеррористических и так далее. За

¹ Ted Galen Carpenter. 2004. "How the Drug War in Afghanistan Undermines America's War on Terror." Cato Institute Foreign Policy Briefing No.84. <http://www.cato.org/publications/foreign-policy-briefing/how-drug-war-afghanistan-undermines-americas-war-terror>

² Ted Carpenter, David Rittgers. 2009. "Fight drugs or terrorists – but not both." [theguardian.com](http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2009/mar/03/usforeignpolicy-afghanistan), Friday 6 March 2009. <http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2009/mar/03/usforeignpolicy-afghanistan>

этим последовал очередной стремительный рост производства наркотиков в Афганистане в 2011–2013 годах.

Сегодня эксперты и политики признают, что без ликвидации производства наркотиков в Афганистане невозможно не только обеспечить стабильность и процветание самого Афганистана, международный мир и безопасность в регионе Центральной Азии, но и добиться выполнения обязательств международного сообщества в рамках Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию 1998 года, Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков 2009 года.

Международное сообщество пришло к осознанию явления афганского наркопроизводства как глобального вызова. Адекватным ответом на него должна стать постановка правильной цели — цели ликвидации производства наркотиков в Афганистане. То, что она не была поставлена раньше, не повод для того, чтобы игнорировать ее теперь — особенно в свете «фактора 2014» (сокращения иностранной помощи и вывода иностранных войск из Афганистана).

Организация занятости — базовая проблема

Главной проблемой в Афганистане, которая вносит решающий вклад как в подрыв безопасности, так и в дальнейшее распространение наркопроизводства, является критическая нехватка легальных рабочих мест и, как следствие, отсутствие у значительной части населения страны базовых средств к существованию.

Уровень дохода в Афганистане составляет 622 доллара США на душу населения (чуть более 1000 долларов США — по паритету покупательской способности). Более трети населения (36 %, 11 миллионов человек) официально живут за чертой бедности.

Главным фактором, влияющим на уровень дохода, является безработица, которая составляет, по разным оценкам, от 40 до 80 процентов экономически активного населения. При этом, как отмечают эксперты, сокращение иностранного военного присутствия и сопутствующей ему занятости приведет к дальнейшему существенному росту данного показателя, лишению целой прослойки населения Афганистана легального источника доходов.

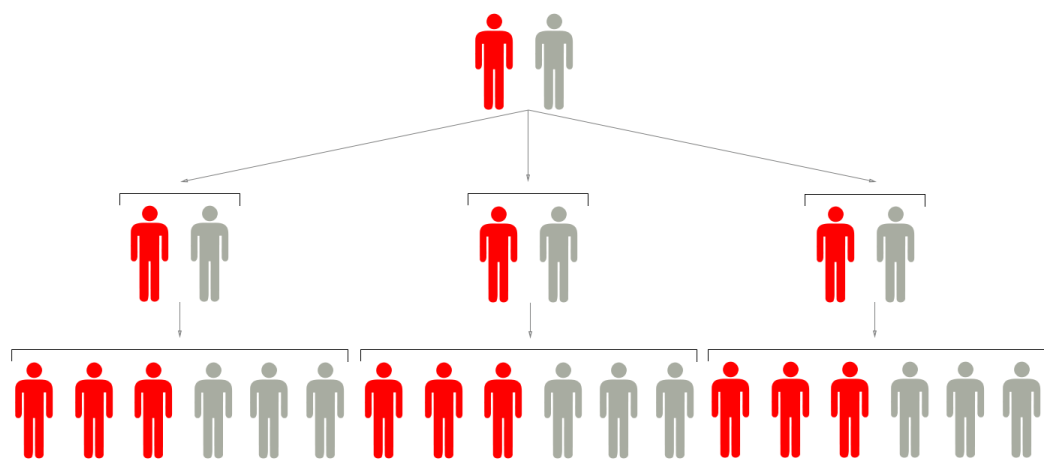
Рисунок 3. Как минимум 80 % доходов экономики Афганистана формируется из иностранной помощи, расходов иностранных войск на территории страны, производства наркотиков и связанных с ним видов деятельности



Таким образом, афганская экономика на сегодняшний день не обеспечивает занятостью даже существующее количество экономически активных жителей страны. Однако Афганистан относится к числу стран с самым высоким уровнем рождаемости. В стране одна женщина за свою жизнь рождает в среднем 6 детей. Доля населения Афганистана в возрасте от 0 до 14 лет составляет более 43 % (более 13 миллионов человек). Каждый год на рынок труда выходит несколько сотен тысяч новых потенциальных работников. Понятно, что в существующей экономической ситуации практически никаких перспектив легального трудоустройства у них нет. Поэтому в подавляющем большинстве они будут вовлекаться в производство и распространение наркотиков или пополнять ряды экстремистов. Одного лишь этого экономико-демографического механизма достаточно, чтобы бесконечно подпитывать вооруженную борьбу и наркопроизводство в стране.

Рисунок 4. Базовая проблема: высокая рождаемость и медленный рост экономики быстро увеличивают армию безработных

(красным выделены безработные)



За более чем десять лет процветания наркопроизводства в Афганистане у этого вида незаконной экономической деятельности сформировалась своя устойчивая социальная база. Это беднейшие крестьяне афганских провинций, зачастую безземельные, вынужденные участвовать в возделывании мака в силу отсутствия других источников средств к существованию. От заказчиков — наркоторговцев — они получают землю, технику, удобрения, кредиты и гарантированный сбыт. Там, где эти «позитивные» стимулы не действуют, к выращиванию опийного мака крестьяне принуждаются угрозой силы.

Как показывает динамика площадей, занятых под маковыми посевами, эта социальная база в последние годы не только устойчиво воспроизводится, но и постоянно расширяется. К примеру, рост площадей наркопосевов на 36 % за один лишь 2013 год свидетельствует о пропорциональном увеличении количества крестьян (и членов их семей), вовлеченных в возделывание наркотических культур.

Все это говорит о принципиально новом качестве явления афганского наркопроизводства, которое из следствия международного конфликта и бедности превратилось в самостоятельный источник вооруженных конфликтов, нищеты, терроризма, экстремизма и организованной преступности — в самостоятельную угрозу международному миру и безопасности, а также стабильности самого Афганистана. Производство наркотиков как самостоятельный источник нестабильности из вызова в правоохранительной сфере, в сфере экономического развития стало угрозой международной безопасности в регионе.

Но ответом на эту угрозу международной безопасности может быть только форсированное экономическое развитие, обеспечивающее создание легальной и динамично развивающейся экономики Афганистана, ее социальной базы, преодоление фундаментальной социально-экономической депрессивности в стране и регионе. Такое развитие, организованное в рамках принятой международным сообществом идеологии альтернативного развития, является единственным разумным ответом на эту уникальную угрозу международному миру и безопасности. Силовые меры по разрушению существующей социальной базы наркопроизводства при этом имеют второстепенное значение и весьма ограниченную эффективность.

Пока у легальной экономики в Афганистане не возникнет мощная социальная база, пока не будет решена проблема безработицы и отсутствия средств к существованию для подавляющего большинства населения страны, решить проблему афганского наркопроизводства будет невозможно.

Альтернативное развитие

На протяжении XX столетия ни один метод борьбы против наркопроизводства в условиях рыночной экономики не дал таких обнадеживающих результатов, как альтернативное развитие. Поэтому сегодня оно является неотъемлемой частью комплексного и сбалансированного подхода, реализуемого международным сообществом для решения мировой проблемы наркотиков. Более того, в настоящее время альтернативное развитие – это единственный инструмент в методологии антинаркотической деятельности, позволяющий существенно влиять на экономические и социальные факторы, формирующие условия для производства наркотиков в Афганистане.

Первый опыт успешной организации сельскохозяйственного развития, которое обеспечило замещение производства незаконных наркотических культур возделыванием законных, был получен международным сообществом еще до выработки и операционализации самого термина «альтернативное развитие». Основой такого опыта стало сотрудничество Федеративной Республики Германия с правительством Королевства Тайланд в организации сельскохозяйственного развития этой страны, начавшееся еще в 1959 году с открытия Тайско-Германской технической школы в Северном Бангкоке.

Особое положительное значение для утверждения на международном уровне и эволюции самого подхода «альтернативное развитие» имела реализация программы Тайско-Германской программы развития высокогорья, реализованной в период с 1981 по 1998 году. Во многом благодаря этому успешному опыту альтернативное развитие стало предметом обсуждения в ходе XX-й Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 1998 году.

Историческим документом, принятым на XX-й Специальной сессии, стал План действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию. В Плане было дано определение альтернативного развития как процесса, направленного на предупреждение и ликвидацию незаконного культивирования растений, содержащих наркотические и психотропные вещества, с помощью специально разработанных мер по развитию сельских районов в контексте устойчивого национального экономического роста и усилий по обеспечению устойчивого развития в странах, ведущих борьбу с наркотиками, при признании особых социально-культурных характеристик целевых общин и групп, в рамках всеобъемлющего и долговременного решения проблемы незаконных наркотиков.

Имеющийся бесценный опыт альтернативного развития был изучен и систематизирован в рамках важнейших экспертных работ: в материалах конференции в Фельдафинге 2002 года; в докладе Комиссии по наркотическим средствам «Альтернативное развитие: глобальная предметная оценка» (2005 год); в докладе Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 год (глава «Альтернативное развитие и законные средства к существованию», опубликовано в 2006 году); докладе Всемирного банка и Департамента по международному развитию Офиса внешних иностранных дел Великобритании «Экономические стимулы и инициативы в сфере развития, направленные на сокращение производства опиума в Афганистане» (2008 год); в докладе Управления по наркотикам и преступности ООН «Оценка воздействия мирового финансового кризиса на устойчивость альтернативного развития» (2010 год); в докладах и проектах немецкой государственной компании «Общество международного сотрудничества» («GIZ»); материалах конференции «Вовлечение новых партнеров в сферу альтернативного развития» (2013 год).

Названные и другие работы показывают эволюцию альтернативного развития за несколько десятилетий существования этой практики: от разрозненных точечных кампаний посева законных культур вместо наркотических, через отдельные проекты сельскохозяйственного и социального развития районов, поддержанные правительством, к долгосрочным целостным программам регионального развития, вписанным в национальные и международные стратегии сокращения нищеты и социально-экономического развития.

В каждом регионе успешный опыт включал уникальное сочетание компонентов антинаркотической политики, таких как альтернативное развитие, правоохранные меры, эрадикация посевов наркотических культур и другие. И это уникальное сочетание различных мер в конкретных условиях приходилось вырабатывать, анализируя ошибки и недостатки существующих подходов. Но одновременно удалось выработать и универсальные рекомендации, выполнение которых создает основу для успешности программ альтернативного развития. Они были систематизированы в принятых Генеральной Ассамблеей ООН Руководящих принципах ООН в сфере альтернативного развития (Резолюция A/RES/68/196 от 18 декабря 2013 года).

Альтернативное развитие является развитием

Важнейшим фактором эффективности программ альтернативного развития является наличие долгосрочной приверженности правительства реализации таких программ, выраженной в глубокой интеграции альтернативного развития в региональные, общенациональные и между-

народные программы и стратегии социально-экономического развития. Это справедливо как на микро-, так и на макроуровне. Если альтернативное производство создано и преуспевает лишь благодаря особой поддержке правительства и не интегрировано в рынки и институциональные рамки рыночной экономики и национального развития, то при сокращении или прекращении этой поддержки законные промыслы вновь могут быть замещены наркопроизводством. Это тем более справедливо в условиях глобального кризиса, негативное влияние которого на результаты альтернативного развития отмечалось экспертами. С другой стороны, очевидно, что обеспечивать особую поддержку таким районам продолжительное время государства не могут по макроэкономическим причинам. Ведь, как правило, с проблемой массового производства наркотиков сталкиваются наиболее бедные и слабые государства мира, кроме того, еще и пораженные коррупцией.

Иными словами, в термине «альтернативное развитие» главным является слово «развитие». «Альтернативное развитие» призвано организовывать направленное развитие в целях замещения наркопроизводства, то есть наркоэкономики и связанного с производством наркотиков социального уклада жизни, и именно через это — обеспечивать необходимые эффекты в сфере борьбы с производством наркотиков. Данное принципиальное положение было закреплено в Руководящих принципах ООН в сфере альтернативного развития, где, в частности, сказано:

«Стратегический курс в области альтернативного развития является важным элементом активизации развития в государствах, сталкивающихся с незаконным возделыванием или в некоторых случаях находящихся под угрозой незаконного возделывания культур, которые используются для нелегального производства и изготовления наркотиков, и он играет важную роль в национальной, региональной и международной политике в области развития и в комплексной политике, направленной на сокращение масштабов нищеты и развитие сотрудничества».

Таким образом, альтернативное развитие здесь определяется как развитие, осуществляемое в специфических условиях — в государствах, сталкивающихся с незаконным возделыванием или в некоторых случаях находящихся под угрозой незаконного возделывания наркотических культур. Данный подход всецело учитывает, например, официальный подход Европейского союза к альтернативному развитию, сформулированный в 2006 году в записке главного рабочего органа Совета Европейского союза по проблеме наркотиков — Горизонтальной рабочей группы по наркотикам (9597/06 от 18 мая 2006 года). В документе отмечается, что понятия «развитие» и «альтернативное развитие» идентичны по содержанию за тем исключением, что альтернативное

развитие осуществляется в районах, где существует выращивание незаконных культур, или оно существовало ранее и может возобновиться, или оно может появиться, если не будут предприняты необходимые действия, или люди из этого региона могут быть вовлечены в выращивание таких культур или мигрировать в районы их выращивания. В этом смысле «альтернативное» развитие означает развитие, создающее альтернативу производству наркотиков.

В международно-правовой перспективе альтернативное развитие является политикой, направленной на реализацию фундаментального права человека на развитие, в неблагоприятной среде, создаваемой производством наркотиков в конкретном регионе или конкретной стране. Это право, провозглашенное в Декларации социального развития и прогресса 1969 года и закрепленное в Декларации о праве на развитие 1986 года, относится к числу неотъемлемых прав человека. Поэтому принцип нераздельности и взаимозависимости всех прав человека дает хорошее представление о том, как альтернативное развитие связано с более широким контекстом развития, включая экономику, государственное управление, безопасность и другие сферы.

Еще одним важным аспектом рассмотрения альтернативного развития как развития является необходимость понимания международной помощи альтернативному развитию как практики совместного развития. Созданная российским экспертным сообществом доктрина совместного развития подчеркивает, что международное сотрудничество в решении любой проблемы оказывается наиболее эффективным тогда, когда оно нацелено на совместное создание нового общественного богатства и стоимости, а не на перераспределение существующих активов. В случае с ликвидацией афганского наркопроизводства нужно признать, что подобные усилия по совместному развитию в рамках альтернативного развития Афганистана действительно могут дать обоюдные и всеобщие значимые положительные результаты. Такой подход превращает борьбу с производством наркотиков в Афганистане в игру с положительной суммой для всех участников процесса — от международного сообщества до афганских дехкан Гильменда, Нанганхара, Кундуза или Бадахшана.

Форсированная индустриализация как новый метод альтернативного развития (Русский план)

С точки зрения задач организации альтернативного развития ситуация в Афганистане представляет собой уникальный пример, в рамках которого основные факторы, обуславливающие развитие здесь производства наркотиков, выражены в крайней форме. Это, прежде всего, бедность населения, массовая безработица, стремительный рост насе-

ния, слабость системы социального обеспечения, слабость водной и энергетической инфраструктуры, неэффективность государственных институтов, низкий уровень безопасности и другие. Специфика ситуации в Афганистане требует не только точного, последовательного и адаптированного к местным условиям применения Международных руководящих принципов альтернативного развития, но и существенного преобразования и совершенствования самого подхода к альтернативному развитию.

Выполнение главного условия успешности программ альтернативного развития — их интеграции в более общие программы и стратегии экономического развития — в Афганистане попросту невозможно. Прежде всего, потому, что в Афганистане нет бурно растущей, развивающейся экономики, способной создать надлежащие институциональные рамки для воспроизводства и устойчивой реализации программ альтернативного развития. Иными словами, в Афганистане нет развития, частью которого могли бы стать программы альтернативного развития. Это главный вызов, на который должно искать ответ международное сообщество.

Ответом на этот вызов должна стать выработка нового видения альтернативного развития Афганистана.

Российские организации гражданского общества на сегодня предлагают такое новое видение, основанное на осознании необходимости форсированной индустриализации и общего инфраструктурного подъёма всей территории страны в рамках Всеобъемлющего международного плана альтернативного развития. По сути, необходимо перейти к рассмотрению индустриализации как нового типа альтернативного развития, охватывающего не только сельскую местность, но и города. Хотя ранее городские регионы не находились в центре внимания программ альтернативного развития, следует признать, что их экономический подъем, в целом организация разумной градостроительной политики также являются критическими для успеха альтернативного развития в Афганистане. Это тем более важно, учитывая тот факт, что индустриализация страны будет неизбежно сопровождаться ее урбанизацией, которая должна быть сбалансированной и экономически состоятельной.

Кроме того, международный план альтернативного развития, основанный на форсированной индустриализации страны, должен стать инструментом не только снижения предложения наркотиков, но и снижения спроса на них в Афганистане, как это было рекомендовано в Докладе Международного комитета по контролю над наркотиками за 2005 год. Без резкого сокращения более чем полуторамилионной армии наркозависимых победа над наркотиками в Афганистане невозможна.

Россия имеет уникальный и в целом успешный опыт организации форсированной индустриализации и комплексного подъема экономики Афганистана, который был получен в ходе экономического и политического сотрудничества с этой страной СССР в 1970–1980-х годах. Благодаря огромным советским инвестициям были созданы 142 крупных инфраструктурных и промышленных объекта, составивших основу экономики Афганистана. Это произошло, несмотря на необходимость одновременного ведения боевых действий против поддерживаемых извне повстанческих вооруженных групп в 1980-х годах.

Сегодня, когда мировое сообщество едино в его стремлении к обеспечению безопасности, стабильности и экономического развития Афганистана, подобные усилия не просто могут быть многократно более эффективными. По сути, они представляют собой единственно возможную стратегию борьбы с производством наркотиков в этой стране — обеспечения безопасности через развитие. Афганистану нужен Всеобъемлющий международный план альтернативного развития на основе форсированной индустриализации страны.

Такой План позволяет добиться реализации согласованного ключевыми партнерами курса на обеспечение экономической самодостаточности (self-reliance) Афганистана, выработанного на Токийской конференции при ведущей роли японской стороны, как одного из главных доноров афганского развития. В рамках названного подхода названный План мог бы стать важнейшим инструментом, обеспечивающим концентрацию усилий международного сообщества и достижение осязаемых результатов, способных в реалистичные сроки существенно изменить ситуацию в Афганистане к лучшему.

Всеобъемлющий международный план альтернативного развития Афганистана

Всеобъемлющий международный план альтернативного развития Афганистана, основанный на форсированной индустриализации этой страны, будет включать в себя следующие основные направления действий.

1. Создание инфраструктуры развития, необходимой как для жизнеобеспечения населения, так и для организации экономических инициатив, проектов, программ, обеспечивающих массовое создание устойчивых рабочих мест.

2. Создание новых и расширение существующих индустрий, обеспечивающих массовую занятость и повышение уровня доходов значительной части населения.

3. Обеспечение доступа населения к социально-культурной инфраструктуре, включая, прежде всего, образование и медицину. Быстрое формирование кадровой основы для новой афганской экономики за счет усилий в сфере профессионального образования, включающих как обучение афганских специалистов за рубежом, так и создание образовательных учреждений необходимого профиля в Афганистане.

4. Обеспечение безопасности на основе политики национального примирения и бескомпромиссной борьбы с наркопроизводством, коррупцией и экстремизмом.

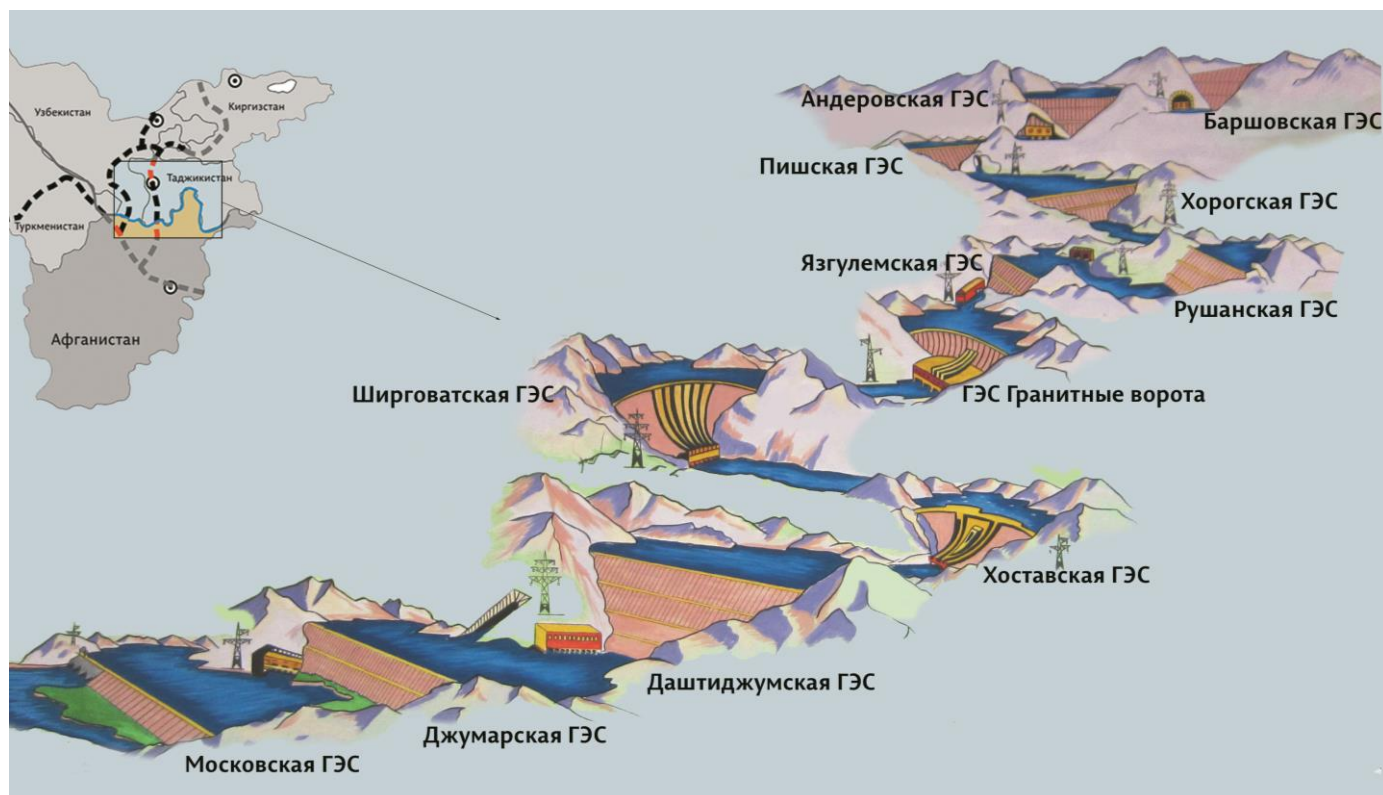
В результате реализации Плана, включая смежные с ним проекты и программы в соседних с Афганистаном странах, будет сформирован крупный региональный общий рынок с более чем 300 миллионами потребителей в таких странах, как Афганистан, Пакистан, Иран, Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Туркменистан.

Ниже приводится видение ряда проектов и программ, составляющих ту часть Плана, подготовку и реализацию которой в организационном плане может полностью взять на себя Россия, в том числе, опираясь на опыт экономического сотрудничества СССР и Афганистана во второй половине XX века. Полная версия Плана должна быть разработана в ходе специальных экспертных мероприятий при широком международном сотрудничестве в течение 2014–2015 годов (см. главу Дорожная карта разработки и реализации Плана).

Инфраструктура развития

Первоочередное значение для экономического развития Афганистана имеет развитие энергетики и, особенно, электроэнергетики, которая способна дать толчок развитию промышленности и кардинально поднять уровень и качество жизни жителей Афганистана. В качестве главного стратегического инвестиционного проекта, способного обеспечить страну достаточным количеством электроэнергии для проведения первичной индустриализации, следует рассматривать строительство каскада гидроэлектростанций на трансграничной реке Пяндж между Афганистаном и Таджикистаном.

Рисунок 5. Каскад ГЭС на реке Пяндж – путь к устойчивому развитию энергетики Афганистана



Такой каскад предполагает возведение 12 плотин и выход на суммарную установленную мощность в 17,5 гВт. В первую очередь каскада входят Даштиджумская и Рушанская ГЭС, ввод которых обеспечит мощность равную 7 гВт электроэнергии.

Таким образом, при условии равного распределения мощностей между Таджикистаном и Афганистаном ввод первой очереди полностью покрывает пожелания Министерства энергетики и водного хозяйства Афганистана по вводу мощностей до 2020 года. Это открывает возможности запуска первичной индустриализации.

Одновременно создание водохранилищ в рамках каскада дает необходимые водные ресурсы для восстановления и расширения ирригационной сети в северных провинциях Афганистана.

Необходимые инвестиции для ввода первой очереди каскада составляют 7 миллиардов долларов.

Одним из главных потребителей вырабатываемой электроэнергии может стать электрифицированный участок железной дороги, который должен соединить государства бывшей советской Средней Азии с Пакистаном.

Указанный железнодорожный участок через Афганистан в рамках единой Индо-Сибирской магистрали пролегает по месторождениям по-

лезных ископаемых, редкоземельных металлов, минеральных ресурсов. Приблизительная оценка запасов этих ресурсов превышает 2 трлн. долларов США. При строительстве железной дороги их капитализация вырастет не менее чем на 50 %.

Рисунок 6. Транспортная инфраструктура развития Афганистана. Предложения России



Новые индустрии

Форсированная индустриализация Афганистана как новый вид альтернативного развития предполагает два основных направления работы. Первое — это создание новых индустрий крупной промышленности — добывающей промышленности, химической, машиностроительной и других. Второе направление — это создание, развитие и поддержка сетевых индустрий, основанных на традиционных промыслах местного населения с целью формирования конкурентоспо-

собной модели выхода этих индустрий на международные рынки и работы на них.

К числу важнейших стратегических инвестиционных проектов первого направления в рамках российского видения относятся следующие.

Создание на основе Пянджского каскада ГЭС энергоёмкого производственного химического комплекса по электролизу водорода и изготовлению последующих переделов первичной продукции. Основной продукцией этого комплекса станет чистый водород, азот, азотные удобрения. Продукция будет потребляться как в самом Афганистане, так и поставляться на экспорт, в том числе — в страны Юго-Восточной Азии.

Также следует рассмотреть иные энергоемкие производственные комплексы, которые способны конвертировать электроэнергию в конкурентоспособную и востребованную продукцию, обеспечив возвратность инвестиций в гидроэнергетику в короткие сроки.

Необходимый размер инвестиций оценивается в 1,5 миллиарда долларов США.

Освоение недр Афганистана, создание горно-обогатительных комбинатов, что станет возможным благодаря созданию железнодорожных путей.

Рисунок 7. Трансафганская железная дорога позволит радикально расширить горнорудную промышленность Афганистана



Обеспечение региона железнодорожной инфраструктурой, энергетикой, сырьём создаёт условия для **создания перерабатывающих производств, сборочных машиностроительных предприятий**, удовлетворяющих потребности как внутреннего, так и зарубежных рынков.

Помимо обозначенных большое значение будет иметь развитие таких индустрий как сельское хозяйство и пищевая промышленность (в особенности — птицеводство), производство овощей, сухофруктов, хлопка и другой легальной сельскохозяйственной продукции, а также продукции легкой промышленности. Данная работа будет опираться на уже полученный обширный опыт международной поддержки развития садоводства и выращивания шафрана как устойчивых альтернатив производству наркотиков.

Дальнейшей интенсивной проработки требуют такие направления, как разведка и организация добычи нефти и газа, модернизация золотодобывающих предприятий, создание производств, обеспечивающих строительную индустрию.

Доступ к социально-культурной инфраструктуре

Альтернативное развитие Афганистана обязательно должно включать в себя мощные программы в сфере медицины и образования, обеспечения доступа граждан страны к базовой социально-культурной инфраструктуре. Лишь около трети населения страны в настоящее время умеют читать и писать, что является важнейшим фактором, препятствующим и экономическому росту, и укреплению государственных институтов.

Прежде всего, необходимо дальнейшее расширение сети общеобразовательных учреждений и повышение уровня вовлеченности афганских детей в программы среднего образования.

Параллельно необходимо опережающее развитие профессионального образования. Это обусловлено необходимостью решить целый ряд вопросов, прежде всего:

1. Обеспечить кадрами первичную индустриализацию Афганистана, включая как крупные предприятия (инженерные, рабочие кадры), так и сетевые индустрии, которые должны опираться на специалистов в сфере права, экономики и предпринимательства. Приступить к формированию в Афганистане университетской и академической науки, ориентированной на задачи развития национальной экономики, рассмотреть вопрос о создании в Афганистане первого наукограда.

2. Обеспечить устойчивость и самовоспроизведение образованного слоя афганского общества как лидерской социальной группы (подготовка педагогических кадров).

3. Обеспечить временную занятость значительной массе молодых афганцев, снизив давление на рынок труда.

В свое время СССР подготовил за 20 лет до 200 тысяч афганских специалистов с высшим и средним специальным образованием. Несмотря на годы хаоса, эти люди и сегодня составляют важную часть управленческого корпуса в Афганистане. Данный опыт необходимо повторить на основе ресурсов и возможностей всего мирового сообщества.

Другое важнейшее направление — создание и развитие сети медицинских учреждений с целью обеспечить максимальный охват населения услугами здравоохранения. Прежде всего, необходимо создание Центров матери и ребёнка, которые позволят резко снизить высокую младенческую смертность в стране.

Особое значение будет иметь также дальнейшее развитие в Афганистане сети реабилитационных центров, обеспечивающих возвращение к нормальной жизни наркозависимых лиц, количество которых в стране уже давно превышает миллион человек.

Безопасность

Несмотря на последовательные усилия международного сообщества 2013 год стал одним из самых кровавых с момента начала военной операции в Афганистане. Сложная ситуация в сфере безопасности представляет собой важнейший вызов эффективности программ альтернативного развития, в том числе — программы форсированной индустриализации страны.

Однако нельзя игнорировать тот факт, что свой вклад в подрыв безопасности и стабильности в Афганистане вносят абсолютно разные факторы, среди которых два имеют принципиальное значение. Это, во-первых, стихийное и массовое сопротивление местного населения тому, что многими воспринимается как иностранная оккупация страны. Во-вторых, энергичная деятельность профессиональных террористов и уголовных элементов, связанных не только с международными преступными организациями, но и, прежде всего, с производством наркотиков в Афганистане, а также с коррумпированными элементами.

Главным действием в отношении первого фактора являются меры, направленные на национальное примирение, формирование доверия между различными группами афганского общества.

В отношении угроз безопасности и стабильности Афганистана, а также международному миру и безопасности, которые создают производство наркотиков, «крышевание» его представителями власти, а также организованная преступность и профессиональная экстремистская деятельность ряда организаций, должны быть приняты соответствующие силовые меры. Они должны быть направлены на разрушение организационных структур наркопроизводства, преступности и экстремизма, что позволит затруднить сбыт урожая наркотических культур и сделать этот вид экономической деятельности менее привлекательным.

В этих целях необходимо и далее укреплять афганские силы безопасности. Главной задачей должно стать обеспечение их технологического превосходства над противником за счет передачи тяжелых вооружений, создания национальных Вооруженных Воздушных Сил, совершенствования систем связи и т.д.

При этом необходимо помнить, что победа над насилием, экстремизмом и преступностью в Афганистане может быть связана только с созданием социальной базы легальной экономики, более мощной, чем социальная база наркопроизводства. Безопасность в Афганистане может быть обеспечена только через развитие.

Важнейшей задачей в обеспечении безопасности в Афганистане и, в конечном счете, эффективности программ альтернативного развития является ликвидация той поддержки, которую находят наркоторговцы и экстремисты, в рядах государственных органов управления в стране. Ключевую роль в решении этой задачи будет играть создание необходимых институциональных рамок, обеспечивающих прозрачность и эффективность управления усилиями в сфере альтернативного развития Афганистана.

Механизмы альтернативного развития Афганистана

Всеобъемлющий международный план альтернативного развития Афганистана на основе форсированной индустриализации может быть разработан и реализован только при равноправном сотрудничестве правительства этой страны с международным сообществом. В то же время необходимо осознать, что для реальной победы над производством наркотиков в Афганистане, которое генерирует финансовые потоки, превышающие размер ВВП этой страны, необходима концентрация усилий и ресурсов мирового сообщества на тех мерах, которые действительно могут дать необходимый эффект.

Для этого, прежде всего, необходим единый координационный центр, ответственный за реализацию Плана, целевое расходование средств и достижение запланированных результатов. Такая идея, в частности, была сформулирована в Резолюции Европейского парламента по новой стратегии для Афганистана 2009/2217 (INI). Данный документ призывал «к пятилетнему государственному плану для устранения незаконных опийных культур, с определенными крайними сроками и точками отсчета для осуществления через специализированный офис с собственным бюджетом и штатом».

Второй механизм — это остро необходимое сегодня региональное соглашение соседей Афганистана, которое было бы основано на их приверженности миру и согласию в этой стране и возлагало на стороны соответствующие обязательства содействовать развитию Афганистана. Мир в Афганистане может быть достигнут гораздо быстрее, если его соседи объединят свои усилия для обеспечения безопасности и стабильности Афганистана.

Рисунок 8. Соседи Афганистана должны объединить усилия для поддержки антинаркотических усилий и содействия миру и безопасности в этой стране



Третий механизм — это формирование консенсуса на глобальном уровне. Ясная цель ликвидации производства наркотиков в Афганистане должна быть поставлена в рамках Организации Объединенных Наций. Учитывая масштабы и характер угроз, порождаемых этим явлением, адекватной площадкой для такого действия могла бы стать площадка Совета Безопасности ООН, который имеет все основания признать

производство наркотиков в Афганистане угрозой международному миру и безопасности.

Цель ликвидации афганского наркопроизводства необходимо затем подтвердить и взять под контроль на всех наиболее авторитетных международных площадках: в рамках работы «Группы восьми», Генеральной Ассамблеи ООН, ЭКОСОС ООН, Международного комитета по контролю над наркотиками и других организаций, Комиссии по наркотическим средствам, Управления ООН по наркотикам и преступности, а также ведущих международных институтов развития (Всемирный банк, ОЭСР и другие) и других организаций. Кроме того, задачи в сфере альтернативного развития, особенно — в наименее развитых странах, должны быть включены, в том числе в форме конкретных целевых показателей, в Повестку дня в области развития после 2015 года, разрабатываемую на смену Целей развития тысячелетия.

Наконец, четвертый важнейший механизм — это инвестиционный пул, который позволит профинансировать мероприятия Всеобъемлющего международного плана альтернативного развития Афганистана.

Инвестиции для альтернативного развития Афганистана

Безусловно, часть средств, выделяемых на реализацию Плана, должны поступить в Афганистан для использования через специализированный офис на безвозмездной основе, в порядке технической и финансовой помощи. Однако основная часть финансовых ресурсов, необходимых для запуска альтернативного развития, должна представлять собой инвестиции, предоставляемые хоть и на благоприятных условиях, но при требовании возврата финансовых средств в форме прибыли от соответствующей экономической деятельности. Это необходимо, прежде всего, по соображениям реалистичности — учитывая дефицит ликвидности в мире, привлечь значительные суммы на некоммерческих основаниях едва ли удастся. Однако важны здесь и соображения обеспечения устойчивости реализуемых проектов индустриализации Афганистана: они должны формулироваться как стратегические инвестиционные проекты, создающие конкурентоспособные и устойчивые прибыльные бизнесы, дающие большое количество устойчивых и высокодоходных рабочих мест для местного населения.

Инвестиционная программа, включающая обозначенные выше проекты, потребует первичных инвестиций в объеме порядка 17,5 млрд. долларов США, распределенных следующим образом:

Таблица 1. Инвестиции, необходимые для реализации проектов, предлагаемых Россией

Каскад гидроэлектростанций на реке Пяндж	7 млрд. долларов
Энерго-химические производства (водородно-энергетический кластер)	1,5 млрд. долларов
Трансафганская железная дорога	8 млрд. долларов
Сухой порт на границе с Пакистаном (на месте стыка афганской и пакистанской железных дорог с разной шириной колеи)	0,5 млрд. долларов
Кластер первичного машиностроения	0,5 млрд. долларов

При этом, однако, реализация указанных проектов и последующая эффективная работа созданных активов требует также строительства ряда железнодорожных путей в Киргизии и Таджикистане с финансированием в объеме 10,5 млрд. долларов.

Рисунок 9. Предложения России для включения в Всеобъемлющий международный план альтернативного развития Афганистана



Срок окупаемости названных проектов при условии их синхронной реализации и взаимного усиления экономического эффекта от каждого из них составит порядка 10 лет.

В случае запуска и реализации указанных проектов сельскохозяйственные программы замещения нелегальных культур на легальные в сельских районах Афганистана обойдутся в сумму порядка 0,7 млрд. долларов США в течение пяти лет (по 140 млн. долларов в год).

Объем средств, необходимый для реализации социально-культурных проектов и необходимых мер в сфере безопасности, требует отдельных подсчетов с учетом уже запланированной помощи международного сообщества на эти нужды.

Принципиальным требованием при мобилизации и размещении указанных инвестиций, является их централизованное направление через один специализированный офис — оператор Плана, деятельность которого будет максимально прозрачной и подверженной публичной экспертизе. Более того, необходимо рассмотреть варианты перенаправления запланированной по другим программам финансовой помощи через счета специализированного офиса. Это обусловлено необходимостью избежать распыления средств и сопутствующей коррупции, из-за которой довольно распространенной, к сожалению, для Афганистана стала практика освоения до 80 % бюджетов помощи вне территории Афганистана.

Представляется, что инвестиционный пул, который составит финансовую базу работы специализированного офиса, может быть создан в форме специального трастового фонда Всемирного банка — Фонда альтернативного развития Афганистана.

Россия — важнейший донор афганского развития

Будучи правопреемником и продолжателем Союза Советских Социалистических Республик, Российская Федерация являлась и является одним из крупнейших инвесторов в экономический подъём Афганистана.

В 1970–1980-х годах Советский Союз профинансировал создание 142 объектов, составивших основу экономики Афганистана. Не менее 3 миллиардов долларов США были вложены СССР в геологоразведку северных провинций. За 15 лет с 1973 по 1989 годы советскими вузами было подготовлено порядка 200 тысяч первоклассных специалистов с высшим и средним специальным образованием.

Более того, уже совсем недавно, в июле 2010 года, Россия списала Афганистану государственный долг на общую сумму 11,5 миллиардов долларов.

Таким образом, Россия уже по факту является важнейшим стейкхолдером в экономике Исламской Республики Афганистан. При этом российская сторона, будучи самым непосредственным образом затронута явлением афганского наркопроизводства, готова и далее вместе с другими членами международного сообщества осуществлять поддержку альтернативного развития Афганистана.

Именно Россия сегодня готова выступать лидером разработки Всеобъемлющего международного плана альтернативного развития Афганистана на основе форсированной индустриализации (Русский план).

Дорожная карта разработки и реализации Плана

Дорожная карта разработки и реализации Всеобъемлющего международного плана альтернативного развития Афганистана включает в себя четыре ключевых этапа.

Разработка самого плана и дорожной карты его реализации должна быть проведена в 2014–2015 годах и оптимально могла бы завершиться одобрением указанных документов в формате саммита «Группы восьми» в июне 2015 года.

Завершение первого этапа откроет двери для создания специализированного офиса (оператора Плана), возможно, на основе одного из международных институтов развития, и начала формирования инвестиционного пула для реализации мероприятий Плана. Мобилизация первичных ресурсов для запуска проектов, входящих в План, может быть завершена в 2015–2016 годах.

Следующий этап включает реализацию стратегических инвестиционных проектов в сфере инфраструктуры и промышленности и будет продолжаться с 2016 по 2025 годы.

Наконец, примерно с 2023 и до 2030 года будет продолжаться этап получения системных эффектов от реализации Плана и управления ими. После успешного завершения этого периода альтернативное развитие Афганистана может быть заменено на комплексное социально-экономическое развитие в стандартных международных программах.

Заключение

Проектно-аналитический доклад «Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства» представляет взгляд экспертных структур гражданского общества России и Беларуси на проблему производства наркотиков в Афганистане и пути борьбы с этим планетарным по масштабу наркопроизводством. Мы рассматриваем публикацию доклада и вынесение его на обсуждение высоких экспертов, которые будут вовлечены в работу Экспертной встречи в рамках председательства России в «Группе восьми» в 2014 году по теме «Альтернативное развитие для регионов производства наркотиков» 25 марта 2014 года, в качестве первого шага на пути к реализации изложенных в докладе подходов.

Надеемся, что следующим шагом станет обсуждение принципиальных положений доклада в рамках указанной экспертной встречи и вынесение сути предложенного подхода на рассмотрение в рамках Министерской встречи 15 мая и саммита «Группы восьми» 4–5 июня 2014 года.

В докладе использованы материалы консультаций с экспертами России, США, Великобритании, Германии, Таиланда, Афганистана и других стран, которые представляют разные точки зрения на ситуацию в Афганистане; данные афганских, российских и зарубежных фабрик мысли, международных межправительственных организаций; а также публикации российских и зарубежных неправительственных организаций и средств массовой информации.

Вы можете направлять свои замечания и предложения по принципиальным положениям доклада на электронную почту idmrr@idmrr.ru.



Юрий Крупнов — руководитель разработки проектно-аналитического доклада «**Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства**»

Персональный сайт: kroupnov.ru

Электронная почта: kroupnov@kroupnov.ru

«Живой журнал»: kroupnov.livejournal.com

КРУПНОВ Юрий Васильевич, председатель Движения развития, председатель Наблюдательного совета Института демографии, миграции и регионального развития, лауреат премии Президента Российской Федерации в области образования, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса.

Работает в г. Москве. С июня 2007 по август 2008 гг. работал в г. Хабаровске.

Автор книг: «Стать мировой державой», «Россия между Западом и Востоком. Курс Норд–Ост», «Солнце в России восходит с Востока», «Дом в России» (совместно с А. Кривовым), «Транспортное цивилизационное продвижение — конкретный сценарий развития России» (совместно с Ю. Громыко), «Гнев орка» и «Оседлай молнию» (последние две — совместно с М. Калашниковым), а также ответственный редактор коллективных монографий: «Школа персонального образования» (2003), «Управление качеством образования» (2003) и «Технологии социальной работы с семьей и детьми» (2003).

Руководитель разработки проектов «Афганская политика России», «Новый Средний Восток», «Новая Восточная политика», «Альтернативная усадебная урбанизация», «Дальневосточный космический кластер на базе космодрома Восточный (Свободный)», «Тысяча новых городов для России», «Северная цивилизация», «Промышленная доктрина России», «Ядерная доктрина России», «Демографическая доктрина России», «Кавказская доктрина России», «Идентификационная безопасность в системах применения конспиративного оружия», «Личность», «Восточный коридор развития» и др., автор более 400 статей по различным проблемам развития страны.

Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства

Проектно-аналитический доклад

Автономная некоммерческая организация

«Институт демографии, миграции и регионального развития»

Россия, 105082, Москва, ул. Большая Почтовая, д. 55/59 стр. 1, офис 371

Телефон: +7 499 340-37-33

www.idmrr.ru

idmrr@idmrr.ru

Информационно-просветительское учреждение

«Центр стратегических и внешнеполитических исследований»

Республика Беларусь, 220082, г. Минск, ул. Д. Сердича, 10, а/я 137

www.csfps.by

Программа АНО ИДМРР «Проектное государство»

www.proektnoegosudarstvo.ru

Подписано в печать 25 февраля 2014 г. Формат А4.

Бумага: на блок - белая, глянцевая, 90 г/кв.м,
на обложку - дизайнерская, с тиснением, 170 г/кв.м

Гарнитура Garamond

Тираж 999 экз.

Новое поколение программ альтернативного развития для ликвидации афганского наркопроизводства

Проектно-аналитический доклад

Авторы доклада выдвигают новую идеологию решения афганской проблемы: «безопасность через развитие». В докладе предлагается в период с 2015 до 2025 года организовать комплексное развитие Афганистана на основе программ альтернативного развития нового поколения, включающих форсированную индустриализацию и строительство опорных инфраструктур. Данный подход представляется как единственно продуктивный для решения мировым сообществом приоритетной задачи – ликвидации планетарного центра наркопроизводства в «сердце» Азии.