



АФГАНСКИЙ НАРКОТРАФИК СОВМЕСТНАЯ ОЦЕНКА УГРОЗЫ



EASTWEST INSTITUTE
Preparing Collective Action for a Safer and Better World



© 2014 Институт Восток-Запад / EastWest Institute

ISBN: 978-0-615-97679-2

На обложке: пугало на поле опийного мака на севере Афганистана

Фото: Reporters.be/AP

Дизайн и макет: Драган Стояновски

Перевод с английского языка на русский: Екатерина Степанова

Оригинал доклада на английском языке: Afghan Narcotrafficking. A Joint Threat Assessment. Joint U.S.-Russia Working Group on Afghan Narcotrafficking. - EastWest Institute. April 2013.

Публикация отражает мнения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Института Восток-Запад, его совета директоров и сотрудников.

Институт Восток-Запад – независимая международная некоммерческая экспертная организация, деятельность которой сфокусирована на противодействии критическим угрозам миру. Институт был основан в 1980 г. в целях укрепления доверия между народами, лидерства и продвижения идеи международного сотрудничества ради достижения позитивных перемен. Отделения Института находятся в Нью-Йорке, Брюсселе, Москве и Вашингтоне. Для получения более подробной информации об Институте Восток-Запад или об этом докладе обращайтесь в Институт по адресу:

The EastWest Institute
11 East 26th Street, 20th Floor
New York, NY 10010 U.S.A.
1-212-824-4100
communications@ewi.info

www.ewi.info

АФГАНСКИЙ НАРКОТРАФИК

СОВМЕСТНАЯ ОЦЕНКА УГРОЗЫ

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА
ПО АФГАНСКОМУ НАРКОТРАФИКУ



EASTWEST INSTITUTE

Forging Collective Action for a Safer and Better World

ОСНОВНОЙ АВТОР:

Екатерина Степанова

РЕДАКТОР:

Жаклин МакЛарен Миллер

ЧЛЕНЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ:

Ильнур Батыршин, начальник Научно-исследовательского центра Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

Джордж Гаврилис, исполнительный директор Центра международного диалога им. Э.Холлингса

Виктор Коргун, д.и.н., руководитель Отдела Афганистана Института востоковедения Российской академии наук (РАН)

Джон «Джек» Лоун, в 1985–1990 гг. директор Управления США по борьбе с наркотиками

Дэвид Мэнсфилд, независимый консультант

Гретчен Петерс, автор книги «Семена террора: как героин обеспечивает финансирование Талибана и Аль Каеды» (“Seeds of terror: how heroin is bankrolling the Taliban and Al Qaeda”); ведущий эксперт консалтингового агентства “Booz Allen Hamilton”

Аман Салиев, старший эксперт Института стратегического анализа и прогноза Кыргызско-Российского Славянского университета, Кыргызстан

Константин Сорокин, к.э.н., советник Департамента учебно-методических и исследовательских проектов Международного учебно-методического центра финансового мониторинга

Екатерина Степанова, д.полит.н., руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Института мировой экономики и международных отношений РАН, автор книги «Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма»

Кори Уэлт, ассоциированный директор Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений им. Л.Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона; научный сотрудник Центра американского прогресса, США

Георгий Зазулин, к.ю.н., доцент кафедры конфликтологии Санкт-Петербургского государственного университета, эксперт организации «Европейские города против наркотиков»

КООРДИНАТОРЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ:

Владимир Иванов, ведущий сотрудник, директор Московского центра Института Восток-Запад

Жаклин МакЛарен Миллер, ведущий сотрудник Программы глобальной вовлеченности США Института Восток-Запад

Координаторы проекта выражают благодарность за ценный вклад на разных этапах проекта проф. политологии Барнардского колледжа Кимберли Мартен, бывшему помощнику госсекретаря в Бюро по международным вопросам борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности Госдепартамента США послу Дэвиду Т. Джонсону, директору Центра изучения нелегальных экономик Российского государственного гуманитарного университета проф. Льву Тимофееву и председателю наблюдательного совета Института демографии, миграции и регионального развития Юрию Крупнову. Мы также искренне признательны всем членам Рабочей группы, каждый из которых вложил в проект значительные усилия и время. Наконец, мы выражаем благодарность Корпорации Карнеги в Нью-Йорке за поддержку проекта. Публикация осуществлена на средства гранта Корпорации Карнеги в Нью-Йорке.

1. Введение	8
Афганистан: накануне и после 2014 г.	8
Российско-американский контекст	9
О докладе	11
2. Афганский наркотрафик как угроза России и США	12
Россия как рынок для афганского героина	12
США и борьба с наркотиками в Афганистане	13
Сравнительная оценка угроз и общие интересы	16
3. Опиная экономика в Афганистане: обзор	18
Тенденции в области культивации опиного мака и производства опиатов	19
Тенденции в области культивации мака	19
Факторы, влияющие на выращивание мака	20
Альтернативы выращиванию мака	21
Производство, оборот и потребление опиатов в Афганистане	22
Наркотики и коррупция	23
4. Транснациональная торговля афганскими опиатами и отмывание денежных средств	26
Основные пути наркотрафика, рынки сбыта и распределение наркодоходов	26
Пакистан и Иран	27
Центральная Азия: северный путь наркотрафика	27
Отмывание денег	31
Афганистан и отмывание наркодоходов	32
Отмывание наркодоходов в транзитных странах	34
Отмывание наркодоходов в странах-потребителях афганских опиатов	35
5. Наркотики, вооруженный конфликт и проблема функциональности государства	38
Наркотики и исламистское повстанческое движение в Афганистане	39
Вооруженный конфликт, наркотики и функциональность государственной власти	41
6. Выводы	44



Крестьянин работает на маковом поле в провинции Нангархар на востоке Афганистане. По данным ООН, культивация опийного мака в Афганистана продолжала расти на протяжении последних десяти лет. Страна производит около 90% всего опия в мире.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Институт Восток–Запад рад предложить вниманию читателя русскоязычную версию доклада, содержащего совместную оценку угроз, исходящих от афганского наркотрафика. Данный доклад является результатом исследований, анализа и дискуссий между ведущими российскими и американскими экспертами по этой проблеме. Проект российско-американского экспертного диалога по афганскому наркотрафику задумывался как поиск инновационных подходов к ведению диалога и содействию повышению уровня доверия в российско-американских отношениях на этапе, когда они остро нуждались в «перезагрузке».

По нашему мнению, для того, чтобы достичь прогресса в российско-американских отношениях, следует использовать возможности для сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес, всегда, когда такие возможности представляются. Как подчеркнули президенты Медведев и Обама на саммите в июле 2009 г., и Россия, и США имеют значительные интересы в области безопасности, связанные с афганской проблемой, – и эти интересы в той или иной мере касаются вопросов производства и трафика наркотиков. От снижения остроты угрозы афганского наркотрафика выиграли бы обе стороны – более того, помимо укрепления безопасности России и США, конкретные меры и стратегии сокращения афганской опиийной экономики содействовали бы и стабилизации ситуации в самом Афганистане.

Российско-американская рабочая группа по афганскому наркотрафику, сформированная Институтом Восток–Запад в рамках проекта, финансируемого Корпорацией Карнеги в Нью-Йорке, приступила к работе в 2011 г. Цель Группы, в работе которой приняли участие российские и американские аналитики и технические эксперты, – в обмене знаниями об изучаемой проблеме и поиске совместной и, насколько возможно, консенсусной оценки ситуации, а также новых конкретных политических решений, которые могли бы получить поддержку в обоих государствах и быть восприняты их более широкими экспертно-политическими кругами. Данный доклад содержит согласованные оценки и выводы Рабочей группы относительно масштабов и характера угроз, связанных с афганским наркотрафиком. Следующий доклад будет посвящен совместной оценке политических решений и будет содержать рекомендации для России и США по противодействию кажущемуся бесконечным потоку опиатов из Афганистана.

Члены Рабочей группы, заседания которой состоялись в Вашингтоне и Брюсселе в 2011–2012 гг., посвятили немало времени выработке согласованных оценок. Они также встречались с официальными представителями США (в том числе Управления по контролю над наркотиками и Министерства обороны), Российской Федерации (Федеральной службы по контролю над оборотом наркотиков и Министерства иностранных дел), а также НАТО и ЕС.

Несмотря на постоянно чередующиеся подъемы и спады в отношениях России и США, сотрудничество между ними по борьбе с наркотиками продолжает медленно, но верно развиваться. Борьба с наркотиками – это одна из тех сфер, взаимодействие в которой продолжается и тогда, когда политика «перезагрузки» в двусторонних отношениях, казалось бы, исчерпала себя. Более того, в условиях, когда сотрудничество на межгосударственном уровне буксует (и Россия и США даже могут приостановить межправительственный диалог по тем или иным особо острым вопросам двусторонних отношений), потребность в диалоге и совместных инициативах на экспертно-общественном уровне, подобных данному проекту, особенно возрастает.

Охлаждение в двусторонних российско-американских отношениях в конце 2012 – начале 2013 г., возможно, и поставило под вопрос готовность обеих сторон следовать политике «перезагрузки», но не изменило того факта, что Россия и США имеют общие интересы в таких областях, как борьба с наркотиками (а также нераспространение и борьба с терроризмом и транснациональной организованной преступностью). Не отменяет оно и необходимости «тесно сотрудничать с США по Афганистану», как подчеркнул министр иностранных дел РФ Сергей Лавров 2 февраля 2013 г. на Мюнхенской конференции по безопасности.

Координаторы проекта выражает особую признательность д-ру Екатерине Степановой –основному автору доклада, многократно и детально обсуждавшего членами Рабочей группы, которые внесли многочисленные поправки и дополнения к тексту. Мы также хотели бы поблагодарить программный и вспомогательный персонал Института Восток–Запад, оказавший неоценимую помощь в редактировании, научно-исследовательской поддержке и организации заседаний Рабочей группы, а именно, Талину Багдадлян, Афины Дутис, Джозефа Мессину мл., Ардяна Моллабечири, Джудит Саббе, Драгана Стояновски, Юхву Тран, Дэвида Файрстайна и Алекса Шульмана.

Жаклин МакЛарен Миллер
Ведущий сотрудник
Институт Восток–Запад, Нью-Йорк

Владимир Иванов
Ведущий сотрудник
Институт Восток–Запад, Москва

1. Введение

Опийная экономика в Афганистане глубоко укоренена и не проявляет признаков спада.

Афганистан: накануне и после 2014 г.

Более чем десятилетие спустя после начала военных операций США и их союзников в Афганистане страна остается зоной масштабного вооруженного конфликта. Сохраняющаяся в Афганистане нестабильность представляет собой главную угрозу региональной безопасности. Этой нестабильности в немалой степени способствует роль страны как центра мирового производства опиатов. Тяжелые последствия трафика афганских опиатов в социальной, экономической, политической областях и в сфере безопасности выходят за рамки регионов Южной, Юго-западной и Центральной Азии. Опийная экономика в Афганистане глубоко укоренена и не проявляет признаков спада. В самом Афганистане наркобизнес служит одним из факторов, подрывающих безопасность, и подпитывает коррупцию во власти и активность полевых командиров и повстанцев. Все это сильно затрудняет для центрального афганского правительства задачу консолидации государственной власти и налаживания эффективного управления. Эти проблемы усугубляет запланированный вывод из Афганистана сил НАТО в 2014 г. и значительное сокращение американского контингента.

Через несколько недель после своего переизбрания на второй срок президент США Барак Обама объявил о намерении ускорить вывод американских войск из Афганистана, наполовину сократив 66-тысячный контингент к январю 2013 г. и завершив переход от боевой операции к миссии по оказанию поддержки афганским силам к весне 2013 г., на несколько месяцев раньше запланированного срока. Однако Белый Дом еще не определился с тем, какой уровень военного присутствия необходим для осуществления операции «Решительная поддержка» после 2014 г. – его оценки разнятся от «нулевого уровня» до 20000 человек, хотя сообщается, что Пентагон составил планы, рассчитанные на остаточный контингент численностью в 3000, 6000 и 9000 человек. Президент Афганистана Хамид Карзай оставил окончательное решение о численности американского военного контингента в стране после 2014 г. за США, хотя известно, что он предпочел бы более внушительное присутствие. Вне зависимости от темпа вывода иностранных

войск и от масштаба и характера остаточного американского военного присутствия в Афганистане после 2014 г., которое будет закреплено двусторонним соглашением, афганское правительство будет нести всю полноту ответственности за обеспечение безопасности в своей стране. Реальность, однако, такова, что афганские вооруженные силы и полиция не в состоянии эффективно выполнять эту задачу.

Принятие на себя афганскими властями функций по обеспечению безопасности затруднено в условиях слабости и низкой общей функциональности государственной власти, процветающей коррупции, ухудшающихся условий безопасности и продолжающегося, если не усиливающегося, повстанческого движения. И хотя перспектива полного вывода сил НАТО и значительного сокращения американского военного присутствия способствовала тому, что повстанческие и контрповстанческие операции стали все чаще сочетаться и перемежаться с неформальными и формальными контактами и переговорами между противоборствующими сторонами, реального политического решения афганской проблемы пока не просматривается.

На всем протяжении прямого военного присутствия США и НАТО в постталибском Афганистане быстрое восстановление опийной экономики и ее последующий рост в геометрической прогрессии представляли собой мощный вызов безопасности на национальном, региональном и международном уровне. Производство и трафик афганских опиатов напрямую угрожают безопасности многих стран, начиная с самого Афганистана и его непосредственных соседей и кончая крупнейшими рынками сбыта – европейскими странами, Россией и Китаем. В ситуации, когда войска НАТО и США покидают Афганистан в условиях отсутствия безопасности, слабости государственной власти и острейших социально-экономических проблем, масштабы опийной экономики и наркотрафика продолжают расти, создавая еще большую угрозу региональной и международной безопасности.

И с российской, и с американской стороны существует явная и сильная заинтересованность в активизации сотрудничества по борьбе с афганскими наркотиками.

Российско-американский контекст

Последствия тяжелой ситуации в области безопасности в Афганистане выходят далеко за рамки его границ. Поэтому многие государства реально заинтересованы в том, чтобы Афганистан развивался по пути к стабильности и процветанию. Россия – и, прежде всего, безопасность ее населения – подверглись, пожалуй, наиболее разрушительному воздействию наркотрафика из Афганистана, так как поступление афганских опиатов на российский рынок в последние два десятилетия многократно возросло. Учитывая, что США являются главным внешним игроком в области безопасности и борьбы с наркотиками в Афганистане и останутся таковыми и после окончания боевых операций и вывода большей части американских войск в 2014 г., США и Россия заинтересованы и должны сотрудничать друг с другом в противодействии афганским наркотикам.

Наступивший в Афганистане после развала в 2001 г. режима талибов бум культивации опийного мака и производства опиатов тяжелым образом сказался на России, которая стала одним из крупнейших потребителей афганского героина. Россия неоднократно критиковала США и НАТО за то, что очередной подъем производства наркотиков в Афганистане пришелся на период их военного присутствия в этой стране, и за их нежелание предпринимать активные усилия по уничтожению маковых посевов.

Большинство экспертов полагают, что даже те недавние усилия по сокращению площади маковых посевов в отдельных провинциях, которые имели ограниченный успех, окажутся напрасными, а их эффект не сохранится после окончательного вывода из страны сил НАТО в декабре 2014 г. В ряде провинций уже наблюдается расширение площади маковых полей, подрывающее достигнутое ранее сокращение посевов. Несмотря на то, в 2012 г. по приказу губернаторов провинций было уничтожено на 154% больше площадей, засеянных опийным маком, чем в 2011 г., общая площадь маковых посевов в 2012 г. возросла на 18%, по сравнению с 2011 г.¹ Основной прирост площади маковых полей пришелся на южные провинции, где находятся

самые небезопасные районы в стране, а также на западный регион, в отдельных провинциях которого безопасность также ухудшилась. На этом фоне Россия справедливо обеспокоена тем, что передача функций безопасности слабым или только формирующимся афганским структурам, в условиях растущего товарооборота и свободы передвижения в странах Центральной Азии, лишь усугубит угрозу притока афганских опиатов на российскую территорию.

Таким образом, и с российской, и с американской стороны существует отчетливая и сильная заинтересованность в активизации сотрудничества по борьбе с афганскими наркотиками. Российско-американское сотрудничество по борьбе с наркотиками, в том числе афганского происхождения, началось задолго до этапа «перезагрузки» в двусторонних отношениях, объявленной госсекретарем США Хилари Клинтон и министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в марте 2009 г. В своем совместном заявлении по Афганистану (24 июня 2010 г.) президенты Барак Обама и Дмитрий Медведев дали новый импульс к активизации сотрудничества в этой области – от усилий по перехвату наркотиков до мероприятий, направленных на сокращение спроса на них. Президенты особо подчеркнули важность взаимодействия в области перехвата наркотиков и сотрудничества в рамках Рабочей группы по борьбе с наркотиками во главе с директором Управления государственной политики в сфере контроля за наркотиками Администрации Президента США Гилом Керликовске и директором Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) Виктором Ивановым, действующей под эгидой Российско-американской двусторонней Президентской комиссии.

Несмотря на череду спадов и подъемов в отношениях между Россией и США, российско-американское сотрудничество по борьбе с наркотиками продолжало поступательно развиваться – медленно, но верно. Взаимодействие в этой области продолжается и в условиях, когда политика «перезагрузки» в отношениях России и США фактически исчерпала себя. В определенных кругах ухудшение российско-американских отношений в конце 2012 – начале 2013 г. могло поставить под вопрос перспективы двусторонних отношений. Однако, реальность такова, что США и Россия сохраняют

Для того, чтобы лучше понять и объяснить различия в подходах США и России к противодействию афганскому наркотрафику, следует вернуться к вопросу о масштабе, характере и типе угроз, которые производство и торговля афганскими опиатами представляют для каждой из этих двух стран.

ряд общих интересов в области борьбы с наркотиками (а также нераспространения и противодействия терроризму и организованной преступности) и потребность в «более тесном сотрудничестве... по Афганистану», как отметил министр иностранных дел России Сергей Лавров 2 февраля 2013 г. в своем выступлении перед прессой по итогам Мюнхенской Конференции по безопасности.² Вряд ли очередное охлаждение в двусторонних отношениях скажется и на практическом взаимодействии двух стран в борьбе с наркотиками, которое, по словам представителя ФСКН России, находится «на подъеме».³ В целом, взаимодействие России и США в этой сфере в какой-то мере облегчает и относительная близость общих подходов двух стран к вопросам борьбы с наркотиками и их национальных антинаркотических стратегий. –

Хотя и Россия, и США заинтересованы в активизации сотрудничества по контролю над наркотиками и борьбе с ними в Афганистане, возможности России в том, что касается самого Афганистана, сильно ограничены. В Афганистане нет и не будет вооруженного российского присутствия, в том числе благодаря тяжелому опыту советского присутствия в этой стране в 1980-е гг. Однако Россия оказывает поддержку силам США и НАТО в Афганистане иным образом. Например, в 2012 г. Россия расширила свою поддержку контингентам США и стран НАТО, предоставив важный транзитный коридор для транспортировки военных и невоенных грузов в Афганистан и из Афганистана (в рамках так называемой Северной распределительной сети). Несмотря на возражения со стороны некоторых политических сил внутри страны, администрация президента Владимира Путина продолжила реализацию плана по предоставлению силам США и НАТО, в частности, российской авиабазы в Ульманове в качестве транзитного узла для полетов в Афганистан и из Афганистана. По мере того, как США и НАТО сокращают свое вооруженное присутствие в Афганистане, они, в свою очередь, пытаются привлечь региональные державы, включая Россию, а также региональные организации к более активному участию в решении афганской проблемы, включая ее антинаркотические аспекты.

Важно, однако, подчеркнуть различия в главных приоритетах России и США в отношении Афганистана и в оценке ими угроз своей безопасности, связанных с этой страной.

Для США основной интерес и угроза безопасности в Афганистане с 2001 г. были продиктованы «войной с терроризмом». Именно с этим главным приоритетом – борьбой с терроризмом – была связана и растущая обеспокоенность набиравшим силу повстанческим движением и слабой функциональностью афганских властей. Лишь с 2005 г. США вообще стали обращать внимание на влияние опиоидного бизнеса на безопасность – прежде всего, их собственного контингента, в том числе в составе Международных сил содействия безопасности (МССБ) под эгидой НАТО в Афганистане (в английской аббревиатуре известные как ISAF). Нежелание большинства стран-членов НАТО вовлекать свои контингенты в борьбу с наркотиками в Афганистане, которая рассматривалась ими, скорее, как задача правоохранительных органов, препятство-

вало разработке комплексной антинаркотической стратегии, действие которой распространялось бы на всю страну. Внимание США и НАТО исключительно к связи наркобизнеса с повстанческим движением (и терроризмом) росло на фоне и за счет игнорирования роли опиатов в финансировании коррупции во власти и в подрыве функциональности афганского государства.

У России в отношении Афганистана – другой порядок приоритетов, связанный с иным масштабом и характером стоящих перед ней угроз. Из всех вызовов, связанных с Афганистаном, наиболее серьезным для России стал рост опиоидного производства в этой стране, особенно после 2001 г., и приток афганских наркотиков, прежде всего героина, на российскую территорию. Этот вызов, в отличие от остальных, представляет собой прямую, масштабную и смертельную угрозу непосредственно населению Российской Федерации. В этом смысле угроза афганского наркотрафика для России перевешивает все другие исходящие из Афганистана вызовы и угрозы, включая даже терроризм и нестабильность. На фоне устойчиво высокого уровня производства опиатов в Афганистане на протяжении последнего десятилетия Россия многократно заявляла, что усилия США и НАТО по борьбе с наркотиками в Афганистане ограничены и недостаточны. ФСКН России особенно активно предлагает и продвигает более жесткие антинаркотические меры для Афганистана, включая уничтожение наркопосевов с воздуха путем распыления ядохимикатов и операции против наркобаронов и нарколабораторий.

Свою роль играют и более широкие интересы и политические противоречия применительно к ситуации в Афганистане и вокруг него, особенно учитывая тот крайне ограниченный прогресс, которого за последнее десятилетие удалось добиться в движении по пути к миру, стабильности и функциональной системе управления в этой стране. У США и России могут быть различные, а порой даже противоречащие друг другу политико-стратегические приоритеты в отношении Афганистана и особенно Центральной Азии. Эти противоречия вряд ли сойдут на нет, особенно с учетом того, как по мере сокращения американского военного присутствия в Афганистане растет заинтересованность США к сохранению и даже некоторому расширению своего «вспомогательного» и «транзитного» присутствия в более широком регионе, включая Центральную Азию. Однако в том, что касается полицейско-силовых, социально-экономических и большинства других аспектов противодействия афганским наркотикам, усилия, возможности и ресурсы США и России, скорее, носят взаимодополняемый характер, чем противоречат друг другу. Более того, есть основания говорить о своеобразном складывающемся «разделении труда» между США и Россией в области антинаркотической деятельности и оказания помощи по борьбе с наркотиками в регионе.

Для того, чтобы лучше понять и объяснить различия и нюансы в подходах США и России к этой проблеме, следует вернуться к вопросу о масштабе, характере и типе угроз, которые производство и торговля афганскими опиатами представляют для каждой из этих двух стран. Данный доклад посвящен исследованию этих вопросов и их анализу в

более широком контексте региональной и международной безопасности.

О докладе

В условиях вывода сил НАТО и сокращения американского контингента может создаться впечатление, что усилия по борьбе с наркотиками в Афганистане полностью обречены, а перспективы любого значительного сокращения масштабов афганской опиийной экономики призрачны. Однако данный доклад ставит под вопрос такой упрощенный подход к Афганистану как к навсегда «потерянной» стране, которая быстро становится или уже стала неразрешимой проблемой. Вместо этого он содержит критический анализ

- российских и американских интересов, озабоченностей, стратегий и возможностей в области противодействия афганскому наркотрафику;
- основных движущих сил афганской опиийной экономики, включая сложный комплекс взаимосвязей между наркотиками, социально-экономическими условиями, коррупцией, вооруженным насилием и неэффективностью государственной власти;
- транснационального трафика афганских опиатов и отмывания доходов от торговли ими.

Доклад не просто воспроизводит достаточно хорошо известные данные и выводы одного из (или обоих) глобальных источников данных о культивации наркочультур и производстве, трафике и потреблении наркотиков, в том числе афганских опиатов, – Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций (УНП ООН) и Правительства США. Он содержит критический сравнительный анализ этих данных и статистики, дополняет их материалами из других источников и изучает их с точки зрения их значения в российско-американском контексте. С учетом того, что информация о различных аспектах наркочультур в Афганистане и трафика афганских опиатов часто носит неточный и неполный характер, доклад уделяет особое внимание сравнительному анализу имеющейся статистики, не теряя при этом из виду многочисленные оговорки по поводу качества и достоверности имеющихся данных. В распоряжении Рабочей группы также был солидный опыт полевых исследований и экспертно-аналитической работы непосредственных участников проекта, который активно используется в докладе.

Задача Рабочей группы по афганскому наркотрафику состоит не в том, чтобы дублировать Рабочую Группу по борьбе с наркотиками («Группу Иванова–Керликовске») в рамках Российско-американской двусторонней Президентской комиссии, а в том, чтобы дополнить ее работу на общественно-экспертном уровне. Данный доклад стал результатом неправительственной инициативы, цель которой – в том, чтобы сделать независимые выводы о национальных приоритетах и вызовах для России и США, связанных с проблемой афганского наркотрафика, а также о перспективах двустороннего сотрудничества в этой области.

России и Соединенным Штатам угрожают различ-

ные аспекты афганского наркотрафика – и в разной степени. В докладе проведен сравнительный анализ типа и масштаба соответствующих угроз и степени их приоритетности для России и США. В то же время основной целью доклада является выявление общих для России и США причин для беспокойства по поводу последствий торговли афганскими опиатами. Эта общность интересов в противодействии афганскому наркотрафику простирается как из его связи с глобальной транснациональной преступностью, особенно с отмыванием денег, так и из той роли, которую он играет в подрыве функциональности государственной власти и подпитке коррупции и вооруженного насилия внутри и вокруг Афганистана.

Тематический фокус определил структуру доклада. Раздел 2 содержит сравнительный обзор исходящих из Афганистана угроз для России и США и той степени, в которой каждая из двух стран подвержена этим угрозам. За ним следует анализ основ афганской опиийной экономики, включая ее роль как источника и стимула коррупции (раздел 3). Раздел 4 посвящен транснациональному трафику афганских опиатов и связанному с ним отмыванию наркочультур, которое в основном происходит за пределами Афганистана и имеет широкие последствия в региональном и международном контексте. В разделе 5 изучается сложный клубок взаимосвязей между наркотиками, вооруженным насилием (полевых командиров, местных и региональных группировок и повстанцев) и проблемой функциональности и легитимности государственной власти. В заключительном разделе 6 сформулированы основные выводы доклада, которые суммируют как общие моменты, так и различия и нюансы в оценке Россией и Соединенными Штатами тех вызовов, которые связаны с афганским наркотрафиком. В заключении также указаны возможные сферы российско-американского сотрудничества по проблеме афганского наркотрафика, что служит своеобразным мостом к следующему этапу работы Группы.

Выводы данного доклада не являются частью официальной государственной политики и отражают только взгляды экспертов Рабочей группы. Насколько возможно, содержащиеся в докладе выводы и анализ отражают консенсус членов Группы.

Совместная оценка угрозы афганского наркотрафика – тема первого доклада Российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику. Второй доклад будет содержать общие и конкретные рекомендации по российско-американскому сотрудничеству в этой области.

Совместная оценка угрозы афганского наркотрафика – тема первого доклада Российско-американской Рабочей группы по афганскому наркотрафику. Второй доклад будет содержать общие и конкретные рекомендации по российско-американскому сотрудничеству в этой области.

2. Афганский наркотрафик как угроза для России и США

Россия является одним из крупнейших в мире потребителей героина на душу населения.

Афганский наркотрафик угрожает безопасности на локальном, региональном и глобальном уровнях. Тип, масштаб и характер угроз, связанных с наркотрафиком, сильно варьируется в зависимости от того, перед кем они стоят и о каком звене в наркоцепочке идет речь. Когда-то относительно четкое разделение спроса и предложения в движении наркотиков от производителя до конечного потребителя становится все более размытым – по мере того, как потребление наркотиков растет не только в странах – конечных рынках сбыта (таких, как Россия или Великобритания), но и в основной стране производства опиатов (в самом Афганистане), а также в транзитных странах по пути следования наркотиков (в соседних с Афганистаном Иране, Пакистане и государствах Центральной Азии). Афганистан не только служит основным источником нелегальных опиатов, но и сам является одной из их главных жертв. Ситуацию осложняет еще и то, что наркоугрозы и модели наркотрафика не носят статичный характер, а динамично развиваются, постоянно меняя направления, методы, характер и масштаб.

Для того чтобы выявить возможности для активизации российско-американского сотрудничества по противодействию афганскому наркотрафику в ближайшем и более отдаленном будущем, следует конкретизировать эту общую угрозу для каждой из двух стран и выяснить, в чем состоят ее особенности как для России, так и для США

Россия как рынок для афганского героина

За последние два десятилетия проблема наркотиков стала одной из приоритетных угроз национальной безопасности и безопасности личности и общества России. Совет Безопасности Российской Федерации включил незаконный оборот наркотиков в число трех главных вызовов безопасности, стоящих перед страной, наряду с терроризмом и

нелегальной миграцией.⁴ Россия систематически обращается в Организации Объединенных Наций и международному сообществу с призывом отнестись к производству афганских опиатов и торговле ими к разряду масштабных «угроз международному миру и безопасности», т. е. приравнять их по тяжести к угрозе международного терроризма. Такая позиция объясняется тем, что в 1990-е гг. Россия быстро стала транзитной страной и потребителем наркотиков, а в начале XXI в. превратилась в один из крупнейших рынков сбыта афганского героина. Хотя проблема наркотиков в России не ограничивается афганскими опиатами, они продолжают доминировать на российском наркотическом рынке.

По оценкам ФСКН России, ежегодное потребление героина в России составляет 10 тонн в эквиваленте чистого героина, а оставшаяся часть наркотиков, поступающих по так называемому северному пути, финальной точкой которого является Россия, оседает в странах Центральной Азии. По оценкам Управления по наркотикам и преступности ООН (УНП ООН), которые пользуются иной методикой подсчета, из 365 т. афганского героина, поступившего на экспорт в 2009 г., 90 т. (или около 25%) пришлось на наркотрафик через страны Центральной Азии по северному пути⁵. Большая часть героина, перевозимого по северному пути наркотрафика – около 75–80 т. в год, по оценкам УНП ООН, поступает на российский рынок.⁶ В УНП ООН считают, что Россия, возможно, является крупнейшим рынком потребления героина афганского происхождения, потребляя почти столько же героина, что и все страны Западной и Центральной Европы вместе взятые. Россия также является одним из крупнейших в мире потребителей героина на душу населения (хотя Афганистан и Иран лидируют по уровню потребления всех опиатов).⁷ При этом превращение России из страны с крайне низким уровнем потребления наркотиков (в советский период) в один из крупнейших в мире рынков сбыта героина произошло менее чем за два десятилетия.

Наблюдавшаяся в начале 2010-х гг. относительная

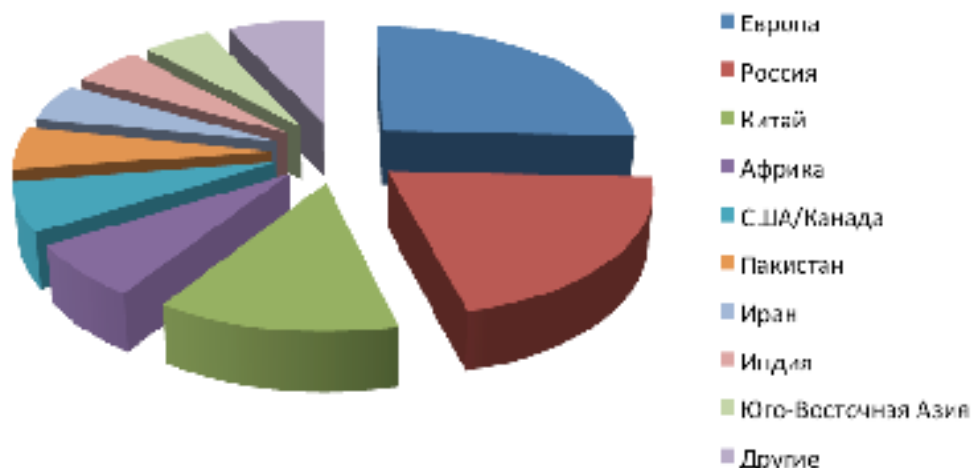


Рис. 1. Глобальное потребление героина (340 т.), 2008 г.

стабилизация притока афганских опиатов на российский рынок может оказаться временной. В ближайшие несколько лет ситуация может ухудшиться, несмотря на активизацию усилий по борьбе с наркотрафиком и их распространением внутри страны. Такая вероятность особенно высока, учитывая предстоящий полный вывод сил НАТО из Афганистана в условиях низкой функциональности государственной власти в этой стране и в отсутствие устойчивого урегулирования вооруженного конфликта. Это означает продолжение насилия, сохранение нестабильности и обострение борьбы за власть. На этом фоне, в условиях глубоко укorenившейся опиоидной экономики и в отсутствие у целых слоев населения и районов страны устойчивых альтернативных источников дохода, маловероятно, чтобы любые меры и стратегии по противодействию наркотикам, будь то жесткие, или мягкие, привели к какому-либо существенному сокращению наркопроизводства в краткосрочной перспективе.

Кроме того, слабость пограничного контроля и неэффективность антинаркотической политики центральноазиатских государств не позволяют угнаться за новыми растущими возможностями для наркотрафика, которые объективно создаются в условиях расширения торговых потоков и развития транспортной инфраструктуры в регионе. Эти факторы риска, в сочетании с режимом свободной торговли между Белоруссией, Россией и Казахстаном, который предусматривает снятие таможенных ограничений на самой длинной в мире сухопутной границе – российско-казахстанской, могут облегчить транзитную торговлю афганскими опиатами на их пути в Россию и еще более затруднить усилия по борьбе с наркотиками вдоль северного пути.

Трафик героина и других наркотиков из Афганистана через Центральную Азию в Россию может возрасти, что приведет к росту потребления и числа наркоманов. По оценкам УНП ООН, в 2011 г. опиаты в России потребляли 1,7 млн. человек, или 68%

от около 2,5 млн. российских наркоманов и 1,64% всего населения страны. При этом число новых наркопотребителей достигало 80 тыс. человек в год, смертей от передозировки – 30 тысяч, а еще 70 тысяч человек в год умерли от других причин, связанных с употреблением наркотиков.⁸ По некоторым оценкам, соответствующие негативные социально-экономические последствия эквивалентны потере Россией 3% ВВП. В 1990-е – 2000-е гг. особенно остро встали проблемы профилактики и лечения заболеваний, связанных с наркотиками и их последствиями, включая распространение ВИЧ-инфекции.

В России эти проблемы усугублялись отсутствием в 2000-2010 гг. системных мер и стратегий по сокращению спроса на наркотики, а также низкой эффективностью программ наркологической помощи наркозависимым и острой нехваткой реабилитационных центров и специализированного персонала.

США и борьба с наркотиками в Афганистане

В отличие от России, Соединенным Штатам афганские опиаты напрямую не угрожают. По информации, предоставленной сотрудниками Управления по борьбе с наркотиками США экспертам Рабочей группы, лишь 5–6% поступающего на американский рынок героина имеет афганское происхождение. Хотя увеличение притока афганского героина в США через Канаду возможно, масштаб угрозы просто несопоставим с российским. При том, что у США меньше стимулов бороться с опиоидной угрозой из Афганистана, чем у России, американское присутствие в Афганистане дает США прямой доступ к источнику проблемы и более широкие возможности воздействия на ситуацию внутри страны.

Для США основными проблемами в Афганистане ос-

Источник:
UNODC, World
Drug Survey,
2009.

Для США основными проблемами в Афганистане остаются повстанческое движение, терроризм и слабая функциональность власти; интерес США к проблеме производства и торговли опиатами вторичен и изначально был продиктован в основном их ролью в качестве источника финансирования повстанцев.

таются повстанческое движение, терроризм и слабая функциональность власти; интерес Вашингтона к проблеме производства и торговли опиатами вторичен и изначально был продиктован в основном их ролью в качестве источника финансирования повстанцев. В первые годы после начала в 2001 г. западной военной интервенции в Афганистане и свержения режима талибов, когда ситуация в области безопасности еще не была столь напряженной, а повстанцы были заняты перегруппировкой и консолидацией сил, США делали основной упор на противодействию терроризму, государственном строительстве (с особым вниманием к формированию и реформированию структур безопасности – армии, полиции и т. д.), а также на вопросах восстановления экономики и социально-экономического развития. Хотя Управление по борьбе с наркотиками США открыло свой кабульский офис уже в январе 2003 г., на том этапе борьба с наркотиками преимущественно рассматривалась лишь как часть более широких усилий по государственному строительству и развитию сельского хозяйства. Возможности для более активной борьбы с наркотиками ограничивала и зависимость иностранных сил и афганских властей от сотрудничества с полевыми командирами и другими местными лидерами, включая тех, кто напрямую связан с наркоторговлей или опирается на неформальные политические договоренности на местах, которые учитывают интересы производителей и торговцев опиумом.

В условиях существенного расширения площадей выращивания опийного мака и роста наркопроизводства в Афганистане с 2004 г. и обострения ситуации в области безопасности в конце 2005 и 2006 гг., особенно на юге страны, интерес США к противодействию наркотикам стал расти. США стали главным финансовым донором антинаркотических усилий в Афганистане – как напрямую (выделив на эти цели около 2,9 млрд. долларов в 2001–2009 гг.), так и косвенно – путем финансирования мероприятий и программ из средств, которые не попадали под бюджетные ассигнования на борьбу с наркотиками.⁹

После прихода к власти в 2009 г. администрация Б. Обамы пересмотрела антинаркотическую политику США в Афганистане. Пересмотр был продиктован как сохраняющимся высоким уровнем наркопроизводства, так и растущей обеспокоенностью США ролью наркотиков в финансировании сил вооруженной оппозиции. Новая антинаркотическая стратегия США в отношении Афганистана также в каком-то смысле стала отходом от ряда традиционных американских подходов и приоритетов в сфере борьбы с наркотиками, так как авторы стратегии не хотели, чтобы она ассоциировалась с поддержкой массированного уничтожения наркопосевов. По мнению администрации Обамы, такая тактика лишь вызвала бы еще большее недовольство значительной части населения и так небезопасных районов страны и подорвала бы пропагандистскую часть контрповстанческой стратегии США, нацеленную на завоевание «сердец и умов» местного населения.

В марте 2009 г. специальный представитель США по Афганистану и Пакистану Ричард Холбрук даже назвал ранее выделенные Соединенными Штатами средства на борьбу с наркотиками в Афганистане «наиболее затратной и неэффективной программой» из всех, с которыми он сталкивался «на протяжении

сорока лет пребывания на государственной службе и вне ее».¹⁰ 27 июня 2009 г. на конференции «Большой восьмерки» (G8) в Триесте, посвященной проблеме стабилизации ситуации в Афганистане, Холбрук объявил о пересмотре антинаркотической стратегии США в этой стране.¹¹ Обновленная стратегия предусматривала отказ от уничтожения наркопосевов путем массированного опыления химикатами с воздуха и отдавала приоритет сочетанию более активных мер по перехвату наркотиков и борьбе с местными и трансграничными наркоторговцами и нарколабораториями с программами альтернативного сельскохозяйственного развития.¹²

В то же время обновленная версия стратегии США по борьбе с наркотиками в Афганистане, как в теории, так и на практике, стала еще сильнее подчинена интересам американской контрповстанческой стратегии. Меры США по борьбе с наркотиками сосредоточились на выявлении и финансировании только тех наркотороков, за счет которых могли финансироваться силы повстанцев. Иными словами, поддержка усилий по перехвату наркотиков интересовала США лишь настолько, насколько они были направлены против «связи наркоторговли с повстанцами, с тем, чтобы лишить талибов источников финансирования».¹³ В то же время США постепенно стали уделять больше внимания и программам альтернативного развития.

Тот факт, что лишь мизерная доля афганских опиатов попадает в США, не означает, однако, что перед Соединенными Штатами не стоит серьезная проблема потребления опиатов на внутреннем рынке. США остаются крупнейшим рынком наркотиков в мире.¹⁴ Хотя этот рынок носит широко диверсифицированный характер, его опийный сегмент весьма значителен. Опийная проблема для США может обостриться: за период с 2005 по 2010 г. объем изъятого в стране героина вырос почти в два раза и достиг 2,42 т. На рынке опиатов США доминирует поставщики из другого региона мира: по данным американского Управления по борьбе с наркотиками, основные потоки опиатов идут из стран Латинской Америки: 58% всего героина, изъятого в США в 2011 г., было колумбийского происхождения, а 39% – мексиканского.¹⁵ Кроме того, значительная доля рынка опиатов в США приходится на нелегальное использование легальных опиоидов, т. е. на применение полученных по рецепту лекарств, содержащих опиоиды, в немедицинских целях – наиболее быстро растущая наркопроблема в США.¹⁶ Наконец, хотя доля афганских опиатов на наркорынке США пока минимальна, того же нельзя сказать об их ближайшем соседе – Канаде, где, по данным Международного комитета по контролю над наркотиками, 78% героина имеет афганское происхождение. В отсутствие более эффективных мер по противодействию наркотикам в Афганистане, более активное проникновение афганских опиатов в США и рост их доли на американском наркорынке, возможно, является лишь вопросом времени.

Полковник армии США и его переводчик обнаруживают запас высушенного опия в Бадула Кульп (провинция Гильменд).



Сравнительная оценка угроз и общие интересы

Ситуация в Афганистане и вокруг него остается острой проблемой региональной и международной безопасности. Значительная часть этой проблемы связана с афганским наркотрафиком. Однако опиаты афганского происхождения угрожают заинтересованным сторонам далеко не в равной степени – и не всем из них напрямую. Кроме того, даже те реальные угрозы, которые афганский наркотрафик представляет для непосредственных соседей Афганистана, а также России и других стран Европы и Азии, могут значительно варьироваться по масштабу и характеру. Так, масштаб угрозы существенно различается даже для России, с одной стороны, и других конечных рынков сбыта в Европе, с другой стороны. Если на российском рынке доминирует афганский героин, то европейские рынки гораздо сильнее диверсифицированы. В условиях, когда потребление опиатов в Европе стабилизировалось, а приток кокаина из Южной и Центральной Америки растет, именно поступление наркотиков из этих регионов, особенно через Западную Африку, является на сегодня наиболее острой и насущной наркоугрозой для Европы.

Еще более существенны различия между Россией и США в приоритетах, угрозах и интересах применительно к афганскому наркотрафику. Для России, афганский наркотрафик представляет собой прямую угрозу жизни и здоровью ее населения, т. е. приоритетными являются аспекты, непосредственно угрожающие безопасности человека и общества и социально-экономической безопасности в самой России. США же в основном волнует то, насколько наркоторговля может угрожать безопасности их военного контингента в Афганистане, в том числе в рамках операции НАТО, т. е. приоритетное внимание уделяется роли опиатов в финансировании вооруженной оппозиции, противостоящей иностранным войскам и их афганским союзникам повстанческими и террористическими методами. В последнее время США также стали уделять больше внимания роли наркобизнеса как источника коррупции и, соответственно, фактора, подрывающего функциональность государственной власти в Афганистане.

Итак, хотя афганский наркотрафик представляет собой весьма реальную угрозу и для России, и для США, они по-разному определяют для себя главные составляющие этой угрозы. В этом – ключ к пониманию того, почему Москва и Вашингтон делают упор на разных аспектах борьбы с наркотиками в своей политике по Афганистану. Москва выступает за массированное уничтожение наркопосевов в сочетании с операциями по перехвату наркотиков и мерами в области социально-экономического развития. Вашингтон же делает упор на сочетание усилий по перехвату наркотиков, ограниченных в основном операциями против тех наркоторговцев, которые могут быть связаны с повстанцами, с мерами по обеспечению альтернативного развития, оказывая поддержку в этой сфере афганским структурам безопасности и все более полагаясь на них.

Прямой ущерб России как государству и обществу от притока и потребления афганских опиатов совершенно не сравним с минимальным присутствием афганских опиатов на американском рынке, но вполне сравним с угрозой, которую самим США представляет приток колумбийского кокаина, как по масштабу, так и в смысле предпочтений в плане стратегий борьбы с ней. Фактически Россия выступает за применение в Афганистане такой же стратегии борьбы с наркотиками, которую США десятилетиями практикуют в Колумбии, с упором на массированное уничтожение наркопосевов с воздуха в сочетании с оказанием экономической помощи и мерами по укреплению государственных институтов, особенно структур безопасности.

Позиция правительства США против применения в Афганистане стратегии уничтожения наркопосевов путем опыления химикатами с воздуха противоречит позиции России и вызывает критику с ее стороны. Однако США мотивируют свой подход рядом рациональных объяснений. Так, в отличие от колумбийской коки, опийный мак в Афганистане обычно выращивается на небольших участках, расположенных чресполосно с участками, на которых выращиваются продовольственные культуры, и пастбищами для скота и рядом с источниками воды для ирригационных систем и питьевой воды. В таких условиях опыление ядохимикатами с воздуха не может не нанести серьезного ущерба легальному сельскохозяйственному производству и здоровью людей и скота.

Данные УНП ООН и Комиссии по наркотическим средствам свидетельствуют о том, что уничтожение посевов может быть эффективной стратегией по борьбе с наркотиками только в тех районах, где существуют реальные альтернативы наркопроизводству.¹⁷ Кроме того, велик риск того, что любое широкомасштабное уничтожение посевов и опыление ядохимикатами с воздуха спровоцирует массовое недовольство в наркопроизводящих регионах и усилит поддержку повстанцев со стороны местного населения. Против массированной эрадикации последовательно выступают правительство Афганистана, ряд ключевых союзников США, включая Великобританию (в прошлом – основного координатора борьбы с наркотиками в рамках МССБ НАТО), Европейская Комиссия и такие международные организации по развитию, как Всемирный Банк.

Несмотря на определенные разногласия, Россия и США все более активно сотрудничают в области борьбы с наркотиками как в Афганистане, так и за его пределами. ФСКН России и Управление по борьбе с наркотиками США (DEA) взаимодействуют на постоянной основе – фактически в ежемесячном режиме. Это взаимодействие выходит за рамки двусторонних инициатив: так, в июне 2013 г. Россия принимала Международную конференцию правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (IDEC). В ходе московской конференции 2013 г. своим опытом по борьбе с наркотиками обменялись представители правоохранительных органов из 120 стран мира. Некоторые различия в антинаркотических стратегиях России и США по Афганистану не означают и того, что у двух держав нет общих причин для бес-

Хотя афганский наркотрафик представляет собой весьма реальную угрозу и для России, и для США, они по-разному определяют для себя главные составляющие этой угрозы.

покойства, в высшей степени актуальных для них обеих. Было бы упрощением сводить проблему афганского наркотрафика в контексте российско-американских отношений к тому, что Россию волнует лишь высокий уровень потребления наркотиков афганского происхождения на собственной территории, а США – только задачи противостояния повстанцам, которым отдается абсолютный приоритет по сравнению с антинаркотической деятельностью. Проблема афганского наркотрафика имеет, по крайней мере, три широких транснациональных аспекта, по которым в позициях России и США гораздо больше общего, чем может показаться на первый взгляд.

Во-первых, из всех видов транснациональной преступности наркотрафик представляет собой наиболее масштабную угрозу на глобальном уровне. На опиаты приходится значительная часть мирового незаконного оборота наркотиков. И Россия, и США несут на себе всю тяжесть последствий того, что являются крупными рынками потребления опиатов, хотя этот вид наркотиков и поступает в каждую из двух стран из разных регионов мира. Обе страны кровно заинтересованы не только в укреплении международного сотрудничества по контролю над наркотиками и борьбе с ними в целом, но и в более конкретных и скоординированных усилиях и инициативах по сокращению трафика и глобального рынка опиатов. Это особенно важно в условиях высокой степени саморегуляции наркорынков, которые быстро компенсируют падение спроса или ограничение предложения того или иного вида наркотиков в одном регионе за счет противонаправленных тенденций в других наркопроизводящих регионах и странах-потребителях. Наконец, с учетом того, что Россия все еще сталкивается со значительными проблемами и пока еще отстает в области сокращения спроса на наркотики, а США имеют обширный и длительный опыт в области лечения наркозависимых, обмен наиболее эффективными стратегиями и методами сокращения спроса на наркотики является еще одной многообещающей сферой двустороннего сотрудничества.

Во-вторых, наркотрафик не только представляет собой многостороннюю, комплексную угрозу, объединяющую в себе экономические, социальные и политические аспекты с вызовами безопасности, но и особенно тесно взаимосвязан с широким спектром других транснациональных угроз и имеет свойство их усугублять. Взаимосвязь наркотрафика с другими видами транснациональной преступности и отмыванием денег носит системный характер и является его неотъемлемой характеристикой. При этом, в отличие от производства и трафика наркотиков растительного происхождения, в том числе опиатов, другие виды транснациональной преступности и особенно отмывание денег в меньшей степени привязаны к нескольким крупным районам производства или связанным с ними маршрутам нелегального транзита. Так, отмывание средств, полученных от торговли афганскими опиатами, может осуществляться и в тех странах и регионах, которые сами не являются ни основными транзитными странами, ни крупными рынками потребления этих наркотиков, но, например, играют роль региональных или глобальных

финансовых центров. Так, хотя Соединенные Штаты не входят в число основных рынков потребления афганского героина, отмывание средств от торговли наркотиками афганского происхождения через международную финансовую систему может напрямую затронуть интересы США.

В-третьих, на международном уровне, в том числе Россией и США, давно признано существование взаимосвязи между наркотрафиком, с одной стороны, и коррупцией, слабой функциональностью власти, а также организованным вооруженным насилием, включая терроризм, с другой стороны. Действие этих связей не ограничено лишь крупными районами наркопроизводства – в эпоху «глокализации» (динамичного, диалектического взаимодействия процессов глобализации и локализации) они не только с легкостью распространяются за пределы наркопроизводящих стран в направлении основных маршрутов наркотрафика (например, из Афганистана в Пакистан или Центральную Азию), но и обретают более широкое, межрегиональное транснациональное измерение. И Россия, и США рассматривают формирующиеся на этой основе все более разветвленные транснациональные сети как угрозу безопасности нового типа на региональном и глобальном уровнях. Растущая обеспокоенность этой проблемой в полной мере отражена в Стратегии США по борьбе с транснациональной организованной преступностью (июль 2011 г.).¹⁸ Стратегия, в частности, содержит детальную оценку угроз, связанных с распространением транснациональных преступных сетей, а также связанных с ними различных коррупционных схем, способствующих ослаблению и разложению органов управления и препятствующих восстановлению функциональной государственной власти во многих странах, а также усиливающихся связей между наркотрафиком и различными видами вооруженного насилия.

С учетом высокой вероятности роста угрозы трафика опиатов из Афганистана после 2014 г., российско-американский аспект сотрудничества по противодействию афганскому наркотрафику на международном и региональном уровне становится все более актуальным. При этом, хотя крайне важно бороться с торговлей афганскими опиатами вдоль основных путей их транзита и в основных странах-потребителях, устойчивого прогресса в этой сфере не удастся добиться до тех пор, пока проблема не будет решена в корне, т. е. в самом Афганистане.

Через призму сравнительных приоритетов России и США и общих для них вызовов и озабоченностей в следующих разделах доклада рассматриваются ключевые аспекты сложного комплекса угроз, связанных с афганской опиной экономикой и транснациональным трафиком афганских опиатов.

Хотя крайне важно бороться с торговлей афганскими опиатами и вдоль основных путей их транзита, и в основных странах-потребителях, устойчивого прогресса в этой сфере не удастся добиться до тех пор, пока проблема не будет решена в корне, т. е. в самом Афганистане.

3. Опи́нная экономика в Афганистане: обзор

На протяжении большей части первого десятилетия XXI в. опи́нное производство в Афганистане росло, а его общий уровень превышал уровень производства опиатов в период фактического правления талибов во второй половине 1990-х гг.

По данным УНП ООН, в 2011 г. на Афганистан приходилось почти две трети площадей опи́нного мака в мире и 82% глобального производства опи́я.¹⁹ По данным правительства США, которое использует иную методику оценки площадей маковых посевов и объема урожая опи́я, масштабы афганского наркопроизводства еще значительно больше – так, в 2011 г. на Афганистан пришлось около 90% производства опи́я в мире.²⁰

Начиная с конца 1970-х и на протяжении 1980-х гг. Афганистан стал значительным источником поступления опиатов на мировой рынок, а в 1990-е гг. превратился в основной центр выращивания опи́нного мака и производства опиатов в глобальном масштабе. Производство опиатов в Афганистане продолжило расти и в период с начала иностранной интервенции во главе с США в 2001 г. В 2007 г. рост площади маковых посевов в Афганистане достиг своего исторического пика в 193000 га. Это в 25 раз больше, чем площадь маковых полей в 2001 г. – в последний год правления талибов, когда она резко сократилась до 8000 га в результате эффективной реализации ими жесткого запрета на выращивание мака, объявленного годом ранее.²¹

В постталибском Афганистане, наряду с распадом и ослаблением государственной власти и быстрым ростом цен на опиум как реакцией наркорынка на сокращение маковых посевов в результате запрета талибов 2000 г., решающее влияние на расширение культивации мака и производства опи́я оказали три основных фактора. Эти три фактора отражают многофункциональную роль опи́нной экономики в Афганистане и совпадают с ее тремя ключевыми функциями.

Во-первых, выращивание мака и производство опи́я служат важным источникам денежного дохода для крестьян. Опи́нный мак в основном выращивается в относительно периферийных, экономически отсталых и проблемных с точки зрения безопасности районах, где доступ к легальным

рынкам затруднен, а альтернативные источники денежного дохода отсутствуют или их крайне мало.

Во-вторых, производство, местная торговля и трансграничный трафик афганских опиатов являются наркобизнесом, т. е. служат источником незаконной экономической прибыли для разного рода неформальных предпринимателей, включая крупных землевладельцев, наркоторговцев в самом Афганистане, трансграничных контрабандных группировок и сетей, а также полевых командиров и коррумпированных чиновников.

В-третьих, взимание налогов с урожая мака и производства опи́я, а также, в меньшей степени, с торговли опиатами служит ресурсом вооруженного конфликта и прежде всего одним из источников финансирования повстанческого движения во главе с движением Талибан против США, НАТО и подерживаемого ими правительства Афганистана.²²

Данный раздел посвящен первой из трех основных функций опи́нной экономики. Афганская опи́нная экономика рассматривается как в целом, так и дифференцированно применительно к различным региональным контекстам внутри страны. Основное внимание уделено южным провинциям Афганистана, которые составляют ядро опи́нной экономики. Именно этот регион служит главным источником поступления афганского героина на мировой рынок и значительной части героина, следующего транзитом через Центральную Азию в Россию. Особого внимания заслуживают также северные и северо-восточные районы Афганистана, где выращивание мака менее распространено, но процветает производство героина, торговля наркотиками и связанная с ними коррупция, а также растет потребление опиатов.

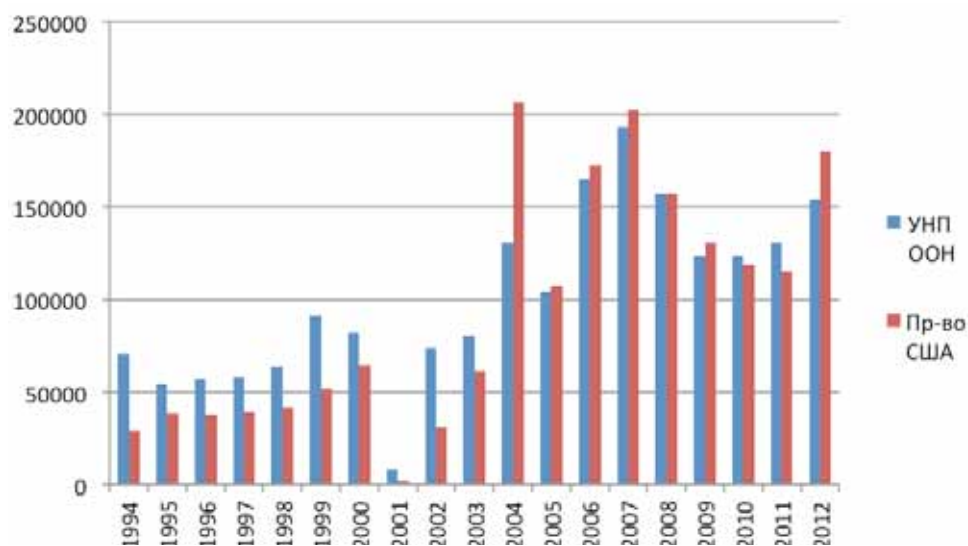


Рис. 2. Культивация опийного мака в Афганистане, га, 1994–2012 гг.

Тенденции в области культивации опийного мака и производства опиатов

Тенденции в области культивации мака

На протяжении большей части первого десятилетия XXI в. опийное производство в Афганистане росло, а его общий уровень превышал уровень производства опиатов в период фактического правления талибов во второй половине 1990-х гг. Рост культивации мака и производства опиата не всегда был линейным, а, скорее, носил циклический характер: масштабное расширение маковых посевов и опийного производства в первой половине и особенно середине 2000-х гг. сменилось их краткосрочным снижением в 2008–2009 гг., а с 2010 г. культивация мака вновь начала расти. Однако важна не просто динамика наркопроизводства – важнее объяснить те факторы, которые способствовали как общему росту культивации и производства опиата, так и их временному снижению в 2008–2009 гг.

После беспрецедентного пика опийной экономики и перепроизводства опиата в 2007 г. площадь маковых посевов в Афганистане временно сократилась в 2008–2009 гг., но даже в эти годы она на 35% превышала площадь маковых полей в год наивысшего уровня наркопроизводства при талибах (1999 г.).²³ Временный спад культивации мака в 2008–2009 гг. в основном произошел в результате сочетания факторов рыночной конъюнктуры на глобальном, региональном и местном уровнях. Так, под влиянием обострившегося тогда глобального продовольственного кризиса произошла коррекция рынка в пользу краткосрочного роста производства зерновых, особенно пшеницы, на макроуровне (в национальном масштабе), а ухудшение продовольственной безопасности крестьянских хозяйств на микро-уровне вынудило крестьян отвести больше земли под продовольственные культуры, включая пшеницу. При этом цены на пшеницу выросли

на фоне циклического снижения цен на опий в результате его перепроизводства в предыдущие годы. По сравнению с решающим влиянием этих чисто экономических факторов, слабые усилия по ликвидации наркопосевов в Афганистане сыграли минимальную роль во временном сокращении культивации мака.

Неудивительно, что это сокращение долго не продлилось. С 2009 по 2011 г. общая площадь культивации опийного мака в Афганистане оставалась относительно стабильной. Объем производства опиата в эти годы варьировался, в основном, в связи с изменениями урожайности на один гектар под влиянием погодных условий и инфекционных заболеваний растений мака. Однако в 2011 г. рост культивации возобновился, достигнув, по данным УНП ООН, площади в 131000 га, что на 7% больше, чем в два предыдущих года, и 154000 га в 2012 г. (что на 18% больше, чем в 2011 г.).²⁴ Число провинций, где выращивается мак, снова увеличилось, а объем производства опиата вырос на 61%, достигнув 5800 т в 2011 г.²⁵ По данным альтернативного источника – правительства США, культивация мака в 2011 г. даже несколько сократилась до 115000 га (на 3%), но производство опиата увеличилось на 38%, достигнув 4400 т.²⁶ Несмотря на то, что площадь уничтоженных маковых посевов на уровне провинций в ходе специальной программы под контролем губернаторов увеличилась на 65% в 2011 г. и на 154% в 2012 г., эти усилия привели к уничтожению лишь 3% и 6% всех маковых посевов, соответственно.²⁷

Тот факт, что культивация опийного мака в Афганистане не снижалась с 2009 г. и что производство опиата вновь находится на подъеме, не может не вызывать беспокойства.²⁸ Данные по 2012 г. свидетельствуют о значительном расширении площади опийных посевов (на 18% по сравнению с 2011 г.), несмотря на активизацию усилий по уничтожению наркопосевов на уровне провинций. 95% всего мака в Афганистане выращивается в двух крупных

Источники:
UNODC
Afghanistan
Opium Surveys;
International
Narcotics Control
Strategy Reports.

Выращивание мака дает возможность относительно быстро получить денежный доход, особенно в тех районах, где отсутствуют альтернативные экономические возможности и базовая безопасность.

регионах – на юге (72%) и западе страны (22%).²⁹ Южная провинция Гильменд остается главным центром наркопроизводства – в 2012 г. на нее одну приходилось 49% всех маковых посевов. Мак все активнее выращивается и в западном регионе (где в 2012 г. площадь посевов выросла на 57%, в том числе в провинции Герат на 195%), и на востоке (где рост составил 37%) и северо-востоке страны (13%). В центральных и северных районах Афганистана культивация сократилась (на 45% и 42% соответственно), но на эти два региона приходится не более 1% всех маковых посевов в стране.³⁰

Хотя многие провинции Афганистана сохраняют статус «зон, свободных от мака», попытки губернаторов формально добиться такого статуса «любой ценой» оборачиваются неоднозначными последствиями, а в некоторых случаях способствуют дестабилизации ситуации в области безопасности. Статус «зоны, свободной от мака» перестал быть просто техническим критерием для специалистов, помогавшим точнее определить приоритеты в выделении и распределении средств на развитие тех или иных районов, а стал своеобразной самоцелью для губернаторов в попытках «выбить» дополнительные средства для своих провинций и подчеркнуть формальную лояльность путем принятия косметических мер, не затрагивающих основ опийного производства. В результате символическое, показательное уничтожение, как правило, незначительных по общей площади маковых посевов ради того, чтобы формально заполучить статус «зоны, свободной от мака», не дает долгосрочного решения проблемы, но при этом провоцирует недовольство и даже сопротивление местного населения, создавая новые очаги дестабилизации. Наглядным примером может служить ситуация в Нангархаре в апреле 2010 г., когда подобная «показная» кампания по уничтожению посевов в уезде Шерзад привела к тому, что разгневанные крестьяне обратились за помощью к антиправительственным элементам, что спровоцировало вооруженное противостояние между ними и силами Афганской национальной полиции (АНП).³¹

Факторы, влияющие на выращивание мака

Несмотря на то, что в одних местах площадь маковых посевов растет, а в некоторых других снижается, общенациональная тенденция роста культивации мака в Афганистане свидетельствует о том, что небольшие сокращения наркополей полностью перекрываются расширением выращивания мака в других районах и регионах. Для афганских крестьян решение о том, выращивать ли опийный мак или нет, диктуется целым комплексом контекстных социальных, экономических причин, факторов безопасности и т. д.

Выращивание мака дает крестьянам возможность относительно быстро получить денежный доход в наличной форме, особенно в тех районах, где отсутствуют альтернативные экономические возможности и базовая безопасность. Роль опия в качестве незаменимого источника денежного дохода для крестьянских хозяйств в наркопроизводящих районах подчеркивает и широко распространенный протест крестьян против мер по уничтожению

посевов. Различные формы такого протеста – от демонстраций вплоть до прямого сопротивления, включая нападения на персонал, задействованный в уничтожении мака, и подрыв мин – наблюдались в провинциях Бадгис, Дайкунди, Фарах, Гор, Гильменд, Герат, Кабул, Кандагар, Каписа, Кунар, Нангархар, Нимроз, Урузган и Забуль.³²

Развитая структура и разветвленные сети опийного производства и торговли показывают, насколько наркоэкономика укоренена в социально-экономической жизни Афганистана. Десятилетиями создавалась целая инфраструктура займов и кредитов под будущий урожай мака, а также сбыта наркосырья и наркотиков – от скупки урожая посредниками прямо на месте в крестьянских хозяйствах до развитых опийных рынков. Наличие такой развитой инфраструктуры делает мак оптимальной сельскохозяйственной культурой, а его выращивание и продажу опия-сырца – оптимальной стратегией получения денежного дохода крестьянами в самих различных районах и контекстах. Хотя цены на опий колеблются, прибыльность выращивания опия, по сравнению с другими культурами, остается неизменно высокой (например, в 2011 г. она составляла 11:1 по отношению к пшенице).³³ Готовность торговцев скупать урожай опия непосредственно в деревнях и крестьянских хозяйствах минимизирует транспортные расходы и транзакционные издержки для крестьян.

Росту и развитию наркоторговли способствует и напряженная ситуация в области безопасности. Конечно, отсутствие безопасности в Афганистане представляет собой первостепенную проблему в национальном масштабе и свидетельствует о крайней ограниченности правительственного контроля и доступа властей в различные районы страны, и в целом о низкой функциональности государства. Это затрудняет даже скромные по масштабу усилия по борьбе с наркотиками и меры по альтернативному развитию. Однако было бы ошибкой сводить проблему отсутствия безопасности в Афганистане лишь к активности повстанческого движения Талибан. Производство опия в Афганистане также охватывает не только районы, где сильно влияние талибов.

Например, вторым по производству опия регионом страны после юга является западный регион. При этом наиболее высокий уровень культивации наблюдается в провинциях Фарах и Нимроз, где сильны местные антиправительственные элементы (хотя время от времени туда делают вылазки и талибы). В целом на западе Афганистана основным источником напряженности является насилие со стороны местных полевых командиров и группировок (в том числе антиправительственных элементов) – и между ними, а также со стороны разнообразных контрабандных сетей. Крайне острая ситуация в области безопасности в основных наркопроизводящих районах восточной провинции Нангархар (Шерзад и Хугиани) или в долине Узбин в уезде Суруби центральной провинции Кабул лишь отчасти связана с активностью вооруженной оппозиции, причем совсем не обязательно с талибами. Минимальное присутствие талибов на севере Афганистана отнюдь не гарантирует стабильности в этом регионе и не помешало крестья-

нам в отдельных районах возобновить выращивание опийного мака в 2011 г.³⁴ На севере есть и свои вооруженные антиправительственные элементы, активность которых особенно заметна в уездах Вардудж, Аргу и Дарайм провинции Бадахшан и в уездах Шолгара, Чимтал и Чахар-Болак провинции Балх.

Альтернативы выращиванию мака

Для того чтобы снизить зависимость крестьян от опийного производства, международные организации по развитию и афганские власти стали уделять больше внимания укреплению и диверсификации легальных источников дохода. Поиск альтернативы маку включал широкий спектр инициатив – от попыток введения какой-либо одной наркозамещающей культуры (например, пшеницы, граната, шафрана, лука или хлопка) до более сложных решений, направленных на диверсификацию производства и балансирование доходов крестьян от сельского хозяйства, их возможностей заработка или подработки вне фермы и создания сетей социальной поддержки и взаимопомощи. Однако эффективность – и даже применимость и уместность таких мер – сильно зависит от конкретного локального социо-экономического и политического контекста и условий в области безопасности.

Важно подчеркнуть, что усилия по внедрению легальных альтернатив маку оказались успешными в отдельных районах даже тех провинций и регионов, которые занимают центральное место в афганской опийной экономике – например, на юге и востоке страны – но только при наличии определенных условий. Эти условия включают: близость к городским центрам, а соответственно, доступ к рынкам сбыта, относительную безопасность, восстановление и расширение ирригационных систем, наличие правительственной помощи крестьянам, а также доступа к различным возможностям заработка, в том числе не связанным с сельским хозяйством. В частности, новые наркозамещающие культуры были довольно успешно введены в более плодородных и доступных районах провинции Нангархар.

Другой пример – значительное сокращение площади выращивания мака в ряде центральных районов провинции Гильменд в 2008–2011 гг., на смену которому частично пришли посевы пшеницы и ряда других культур. Хотя это сокращение в значительной мере произошло под воздействием чисто экономических факторов (изменившаяся рыночная конъюнктура привела к росту цен на пшеницу в условиях ухудшения продовольственной безопасности крестьянских хозяйств), свою роль сыграли и другие факторы. Программы по диверсификации выращиваемых культур, рост помощи по развитию сельского хозяйства и усиление присутствия государственной власти на местах при расширенной поддержке правительственных и международных сил безопасности – сочетание всех этих мер способствовало сокращению маковых посевов к югу от канала Богра, особенно в тех сельских районах, которые расположены вблизи городских центров.³⁵ Однако для того, чтобы добиться устойчивого, долгосрочного прогресса, та-

ким районам требуются значительные вложения в инфраструктуру и комплексное развитие сельского хозяйства, а также поддержание и укрепление законности и порядка на фоне общего усиления функциональности власти на уровнях от национального до локального, в том числе в сфере безопасности.

Однако такие меры срабатывают далеко не везде и не приносят результата в более отдаленных и менее безопасных районах с ограниченным доступом к рынкам и альтернативным источникам дохода (или их отсутствием). Под давлением властей крестьяне в этих районах могут временно увеличить площади под посевы легальных культур, но это не ведет к устойчивой диверсификации сельскохозяйственного производства. В отсутствие реальных источников дохода, в том числе не связанных с сельским хозяйством, сокращение маковых посевов за счет других, менее прибыльных и стабильных культур без налаженной системы сбыта, приводит к упадку крестьянских хозяйств. В таких условиях крестьяне вынуждены прибегать к стратегиям выживания, которые подрывают их производительный потенциал на будущее – например, потребляют меньше продовольствия и менее качественные продукты, откладывают расходы на здоровье, распродают средства производства и перестают выполнять традиционные социальные обязательства (например, не могут себе позволить оплатить расходы на свадьбу).³⁶ Кроме того, значительное сокращение производства мака по любой причине (принуждение со стороны властей, погодно-климатические условия и т. д.) в районах, где отсутствуют устойчивые альтернативные источники дохода, как правило, ухудшает, а не улучшает ситуацию в области безопасности.

Благодаря вложениям в восстановление и развитие систем ирригации, в Афганистане никогда не было так много орошаемых земельных площадей, как сейчас. Однако высока вероятность того, что после вывода МССБ НАТО и без того слабый контроль афганских властей в ряде наркопроизводящих провинций еще сильнее ослабнет. Сокращение государственного присутствия в сочетании с ухудшением условий безопасности сузит легальные экономические возможности для местного населения и затруднит доступ к рынкам. В таких условиях, при наличии большей площади орошаемых земель, чем когда-либо, высока вероятность возврата крестьян от альтернативных культур к выращиванию мака и даже расширения опийного производства.

Выбор крестьянами стратегий получения денежного дохода во многом диктуется местоположением их хозяйств. Так, крестьянские хозяйства, которые не выращивают мак, но находятся вблизи рынков сбыта и транспортной инфраструктуры, могут существовать за счет высокой степени диверсификации сельскохозяйственного производства. Те же хозяйства, которые по какой-либо причине были вынуждены отказаться от выращивания мака, но при этом располагают ограниченными ресурсами и не имеют доступа к рынкам сбыта или дорожно-транспортной инфраструктуре, способны выжить лишь за счет заработков, не связанных с сельским хозяйством (например, зарплата или переводов

Поиск альтернативы маку включал широкий спектр инициатив – от попыток введения какой-либо одной наркозамещающей культуры (например, пшеницы, граната, шафрана, лука или хлопка) до более сложных решений, направленных на диверсификацию производства и балансирование доходов крестьян от сельского хозяйства, их возможностей заработка или подработки вне фермы и создания сетей социальной поддержки и взаимопомощи.

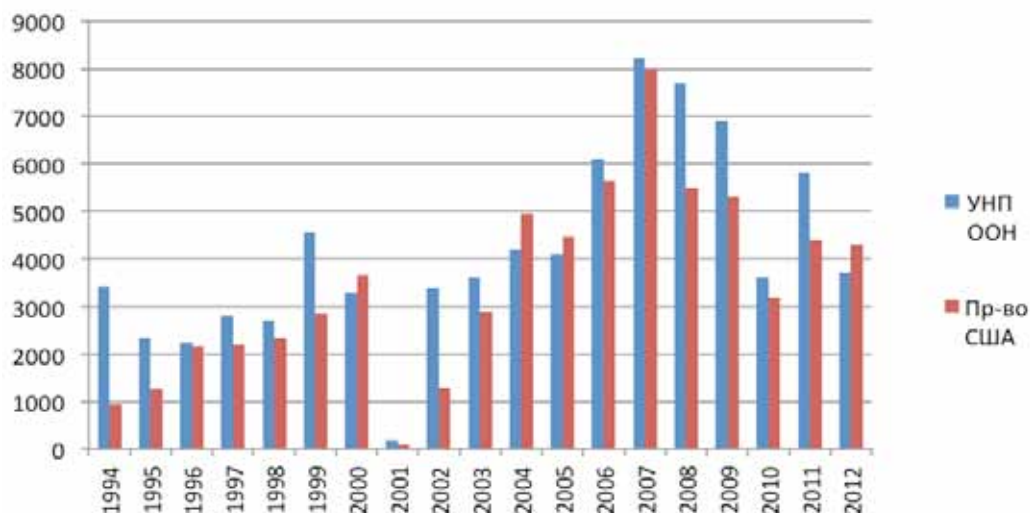


Рис. 3. Производство опия в Афганистане, т., 1994–2012 гг.

Источники:
UNODC Afghanistan Opium Surveys; International Narcotics Control Strategy Reports.

денежных средств от родственников) просто потому, что у них нет другого выбора. Иными словами, роль источников денежного дохода, не связанных с сельским хозяйством, как альтернативы производству опия сильно варьируется в зависимости от конкретного контекста и района.

Из этого следуют два важных вывода. Во-первых, в национальном масштабе общее восстановление и развитие экономики Афганистана, в том числе рост промышленности, добычи и переработки природных ресурсов и сферы услуг, может стать даже более эффективной долгосрочной альтернативой опиоидной экономике, чем стратегия наркозамещения в отдельных районах, ориентированная только на сельское хозяйство. Во-вторых, суровая реальность такова, что во многих районах Афганистана, где выращивание мака и производство опия глубоко укоренено, более эффективными альтернативами опиоидному маку становятся не легальные наркозамещающие культуры или зарплаты, а различные формы и виды неформальной, теневой экономической активности, например контрабандная торговля, в том числе легальными товарами. Другой возможной альтернативой культивации мака является миграция крестьян в города или в другие страны.

Производство, оборот и потребление опиатов в Афганистане

В 1980-е и 1990-е гг. опиоидная экономика в Афганистане еще сводилась к выращиванию мака и производству опия-сырца и высушенного опия. Однако на протяжении 2000-х гг. в стране сформировался полный цикл наркопроизводства – от культивации мака до переработки опия в морфин и героин, хранения значительных запасов наркотиков, оптовой торговли ими на локальном, региональном и межрегиональном уровнях внутри Афганистана, а также трансграничного трафика. Нарколаборатории внутри Афганистана, многие из которых сосредоточены в приграничных зонах, теперь перерабатывают значительную часть производимого в

стране опия в героин и морфин. По оценкам УНП ООН, 42% опия, произведенного в Афганистане в 2008–2010 гг., перерабатывалось в морфин и героин внутри Афганистана. Если это соотношение применить к 2011 г., то объем произведенной афганской опиоидной экономикой продукта составил около 3400 т. непереработанного опия и 348 т. морфина и героина.³⁷

Афганистан также является самым крупным в мире производителем гашиша, объем производства которого в 2011 г. мог составить от 1200 до 3700 т., в зависимости от средней закупочной цены на каннабис (коноплю) у производителей, которая варьировалась от 85 млн. до 263 млн. долл. Это отражает тенденцию к росту выращивания каннабиса в Афганистане. В отдельных районах культивация каннабиса может приносить крестьянам даже более высокую прибыль на гектар, чем опиоидный мак, прежде всего благодаря меньшей трудоемкости выращивания конопли и более низким затратам на труд.³⁸

Общий объем афганской опиоидной экономики лучше всего проиллюстрировать в сравнении с ВВП легальной экономики Афганистана. В 2011 г. закупочная стоимость одного только опия составляла 1,4 млрд. долл., или 9% легального ВВП (16,34 млрд. долл.). Чистый доход от опиоидной экономики Афганистана – т. е. от экспорта опиатов – оценивался в 2,4 млрд. долл., или 15% ВВП 2011 г.³⁹ Если к нему добавить стоимость опиатов, потребляемых внутри Афганистана (которая уже равноценна 1% легального ВВП), то общая стоимость внутреннего потребления и дохода от экспорта афганских опиатов в 2011 г. составила 2,6 млрд. долл.⁴⁰ Из них на долю крестьян пришлось 1,4 млрд. долл. дохода. Крестьяне обычно отдают часть этого дохода местному мулле, а часть жертвуют на социальные нужды своей деревни (общины), например, на образование, медицинскую помощь и т. д. Остальные 1,2 млрд. долл. чистого дохода от наркоэкономики внутри Афганистана приходятся на долю теневых предпринимателей – наркодельцов, занимающихся

ся переработкой опиума, торговли опиатами внутри Афганистана и трансграничным наркотрафиком.

Значительные финансовые ресурсы, получаемые от опийной экономики, трудно заместить за счет дохода от каких-либо других отраслей экономики и видов экономической деятельности. В то же время Афганистан платит очень высокую цену за собственную наркоэкономику. Речь идет, прежде всего, о росте внутреннего спроса на опиаты и обострении проблемы наркозависимости в национальном масштабе. В 2009 г. число потребителей опиатов в Афганистане оценивалось в 353000 человек (что на 59% больше, чем в 2005 г.). Из них 233000 человек потребляли опиум (что на 52% больше, чем в 2005 г.) и 120000 человек – героин (на 142% больше, чем в 2005 г.).⁴¹ Особое беспокойство вызывает тенденция быстрого роста числа и доли героино-вых наркоманов среди потребителей наркотиков.

В целом, за первое десятилетие этого века Афганистан стал страной с самым высоким уровнем потребления опиатов в мире (2,65% всего взрослого населения страны). За ним следует Иран, где уровень потребления опиатов составляет 2,26%.⁴² При этом Россия, возможно, является крупнейшим потребителем афганского героина в мире, а Китай лидирует по абсолютному числу потребителей опиатов. Показательно, что 65% потребления опиатов в Афганистане приходится на регионы с низким или минимальным уровнем производства опиума – на север (32% потребления) и центральный регион страны (33%), т. е. не на основные районы наркопроизводства. Впрочем, такие показатели могут объясняться проблемами сбора информации и проведения соответствующих опросов населения – прежде всего тем, что доступ к населению южного региона сильно затруднен из-за напряженной ситуации в области безопасности; кроме того, готовность респондентов признать, что они потребляют наркотики, сдерживается культурными нормами.

Только на севере Афганистана в 2010 г. потреблялось около 85 т. опиатов (в основном опиума) в год, что принесло местным наркоторговцам около 50 млн. долл. Кроме того, трансграничный трафик опиатов из северного Афганистана в страны Центральной Азии принес наркоторговцам 344 млн. долл. Таким образом, в северных районах Афганистана совокупная стоимость внутреннего рынка потребления и экспортных поставок опиатов за 2010 г. оценивалась в 394 млн. долл., что эквивалентно 3% афганского ВВП.⁴³

Наркотики и коррупция

В Афганистане связанная с наркотиками коррупция глубоко укоренена и имеет самые разные формы. По оценкам УНП ООН, на опийном бизнесе наживаются «широкий круг бенефициаров как внутри страны, так и за рубежом», включая чисто криминальные сети и группировки, а также чиновников на разных уровнях государственной власти.⁴⁴ Правительство США также полагает, что многие афганские государственные чиновники напрямую причастны к наркоторговле.⁴⁵ Во многих провинциях местные «авторитеты» – полевые командиры и лидеры местных элит, как связанные,

так и не связанные с государственной властью – контролируют опийные рынки, а также нелегальную торговлю оружием и другие виды криминально-теневой деятельности.

Наркоторговцы в Афганистане действуют без страха, практически не опасаясь преследования властей, и регулярно «отстегивают» часть своей прибыли коррумпированным чиновникам, полевым командирам и повстанческим группировкам. Ряд крупных наркоторговцев впоследствии сами стали государственными чиновниками, политиками и бизнесменами, причем некоторые из них продолжают участвовать в опийном бизнесе, а также связанной с наркотиками коррупции и отмывании денег.

На местах крестьяне и более состоятельные землевладельцы дают взятки чиновникам, ответственным за уничтожение наркопосевов, чтобы спасти урожай мака; мелкие торговцы, скупающие опиум в крестьянских хозяйствах, платят полиции за пропуск через блокпосты на дорогах к рынкам; владельцы и «менеджеры» нарколабораторий регулярно платят тому полковому командиру, клану или группировке, которые контролирует данный район. В частности, полевые исследования опийной экономики на юге Афганистана подтверждают широко распространенное представление о том, что коррумпированные представители власти, особенно в рядах Афганской национальной полиции и недавно созданной местной полиции, взимают не меньшие поборы с наркоторговцев, чем антиправительственные элементы. Полиция также ведет сбор незаконных «налогов» с крестьян на дорогах. Местные общины в районах, где идет вооруженное противостояние, постоянно сообщают о грабительском поведении представителей властей, в том числе АНП и особенно местной полиции, и часто подчеркивают низкие моральные стандарты госчиновников, по сравнению с талибами.⁴⁶

Трансграничные наркоторговцы и импортеры прекурсоров, в свою очередь, должны платить пограничникам, авиаконпаниям, региональным «авторитетам» и политикам. Часть наркодоходов продолжает свой путь вверх по кланово-патронажной и коррупционной лестнице, оседая на более высоких уровнях правительственной бюрократии, силовых структур и социально-политической системы страны. Чем более высокого уровня государственно-политической структуры достигают наркодоходы, тем больше они видоизменяются, в том числе через различные схемы по отмыванию средств.⁴⁷

Примером может служить крайне низкий уровень изъятий героина на севере Афганистана (включая северо-восток). Этот феномен объясняется несколькими причинами, но их общим знаменателем является сочетание коррупции и проблем с безопасностью. Показательно, что на юге Афганистана низкий уровень изъятий героина связан, прежде всего, с продолжающимся вооруженным противостоянием. Ввиду крайне напряженной ситуации в области безопасности в южных провинциях, именно на них шла большая часть ресурсов МССБ и именно в этих провинциях силы НАТО стали уделять больше вни-

Наркоторговцы в Афганистане действуют без страха, практически не опасаясь преследования властей, и регулярно «отстегивают» часть своей прибыли коррумпированным чиновникам, полевым командирам и повстанческим группировкам.



мания перехвату наркотиков. В результате большая часть изъятий наркотиков на юге страны производилась именно силами НАТО. Однако, по сравнению с югом, северный Афганистан в целом является более безопасным регионом, несмотря на отдельные вооруженные инциденты и спорадическое трансграничное насилие вдоль границ со странами Центральной Азии. Тем не менее, уровень изъятий опиатов на севере и северо-востоке Афганистана – один из самых низких в стране. Он непропорционально низок для той важной роли, которую этот регион играет в переработке и трафике наркотиков по северному пути в Центральную Азию. В 2010–2011 гг. на север и северо-восток Афганистана пришлось всего 5% всего изъятого в стране героина (хотя через этот регион идет 25% всего экспорта героина из Афганистана).

Так как, по сравнению с югом, ситуация на севере Афганистана оставалась более стабильной, на севере было сосредоточено меньше ресурсов и сил МССБ НАТО, что ограничивало их возможности и потенциал. Этим частично объясняется стремление МССБ, дислоцированных на севере страны, максимально ограничить меры и операции по борьбе с наркотиками из-за опасений того, что они спровоцируют атаки на базы и силы НАТО в районах, где их потенциал и так ограничен. В целом, изъятия наркотиков в этом регионе минимальны. Большая часть перехвата наркотиков производится в Бадахшане, в основном приходится на нарколаборатории и практически не затрагивает приграничных районов или пунктов пересечения афганской границы со странами Центральной Азии. Со стороны местных правоохранительных органов борьба с наркотиками ведется слабо, наркоторговцы действуют

практически беспрепятственно и, как и повсюду в Афганистане, ведущие наркобароны защищены разветвленной системой политических, кланово-патронажных и коррупционных связей.⁴⁸ Таким образом, низкий уровень изъятий наркотиков на севере Афганистана в последние годы можно объяснить сочетанием вездесущей коррупции, связанных с наркотиками кланово-патронажных сетей и ограниченным присутствием и мандатами контингентов МССБ НАТО.

Хотя коррупция, связанная с наркотиками, является наиболее распространенным типом коррупции в Афганистане, ее следует рассматривать в более широком контексте глубоко укоренившихся коррупционных практик. Согласно Индексу восприятия коррупции, который составляется международной неправительственной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл», Афганистан является одной из самых коррумпированных стран мире. В 2012 г. он соревновался с Сомали и Северной Кореей за последнее место в этом рейтинге.⁴⁹

Сам термин «коррупция» обозначает достаточно продвинутую форму неформальных рыночных отношений, что не вполне передает сложившийся в Афганистане сложный узел теневых практик, включая кумовство и накладывающиеся друг на друга множественные патронажно-клиентские системы во главе с различными «авторитетами» на уровнях от локального до национального. Хотя собственно в масштабную коррупцию вовлечены достаточно узкие социальные слои – бюрократы и другие элиты, та или иная форма и система патронажа и неформальные практики вроде мелких взяток и подарков, обозначаемых общим словом «бакшиш», охватывают все слои и группы населения – от университетских профессоров до водителей такси, от полицейских до крестьян. По оценкам УНП ООН, только на бакшиш афганцы тратят около 2,5 млрд. долл. в год.⁵⁰

Однако, при всей их распространенности и укорененности, коррупцию и патронаж не следует рассматривать как некую неизлечимую болезнь и неотъемлемую часть афганской культуры. Хотя афганцы нередко считают бакшиш не столько взяткой, сколько небольшим знаком уважения, позволяющим ускорить ход дела, данные ряда опросов свидетельствуют о росте недовольства среди граждан необходимостью платить бакшиш буквально за все, включая любую лицензию, подключение к электросети и т. д. В целом сложившееся в Афганистане сочетание коррупции с такими более традиционными неформальными практиками, как патронаж и бакшиш, характерно для полу-традиционного общества, которое в течение длительного времени переживает болезненную, «травматическую» модернизацию, сильно искаженную десятилетиями насилия и ростом теневой экономики, и

остро нуждается в комплексном социально-экономическом развитии.

Хотя вовлеченность в опиное производство и помогает крестьянам в ряде районов Афганистана кормить свои семьи, в целом опиная экономика, приносящая крупные прибыли наркоторговцам, коррумпированным чиновникам и другим влиятельным игрокам, несет угрозу будущему страны. Она стимулирует рост потребления наркотиков внутри Афганистана, способствует росту коррупции, инфляции и цен на недвижимость, поднимает стоимость ведения легального бизнеса и препятствует здоровому экономическому росту. Опиная экономика также укрепляет представление населения о слабости и неэффективности государства не меньше, чем активность повстанцев. Наконец, Афганистан служит центром более широкой региональной опиной и в целом теневой экономики. Он является одним из основных в мире источников наркотрафика, который пагубно сказывается на соседних с ним странах и таких крупных рынках сбыта наркотиков, как Россия и другие страны Европы и Азии, принося сверхприбыли транснациональным преступным группировкам и сетям по отмыванию денег.

Существует, по крайней мере, два конкретных фактора риска, которые могут ухудшить ситуацию с афганским наркотрафиком в ближайшем будущем.

Первый и относительно менее значимый фактор риска состоит в вероятности возврата к культивации мака на севере и северо-востоке Афганистана в масштабах, достаточных для того, чтобы, наряду с героином, поступающим с юга страны, обеспечить сырьем часть наркопотоков, идущих в Центральную Азию. Риск роста маковых посевов на севере/северо-востоке Афганистана частично связан с прогнозируемым ухудшением ситуации в области безопасности после 2014 г. Он также частично отражает прогнозируемую реакцию рынка на истощение запасов опия и предшествующий спад культивации мака в этих районах, за счет которой вплоть до 2007 г. до половины всего транзита опиатов по северному пути обеспечивалось путем переработки местного наркосырья.⁵¹

Второй и более опасный фактор риска касается основных районов наркопроизводства в Афганистане, т. е. юга страны. После вывода иностранных войск, когда присутствие государства в южных провинциях еще более ослабнет, а международная помощь по развитию этих районов и экономические альтернативы выращиванию мака для крестьян сократятся, в условиях ухудшения безопасности и наличия значительных площадей орошаемых земель, высока вероятность расширения культивации мака и производства опиатов.

Хотя вовлеченность в опиное производство и помогает крестьянам в ряде районов Афганистана кормить свои семьи, в целом опиная экономика, приносящая крупные прибыли наркоторговцам, коррумпированным чиновникам и другим влиятельным игрокам, несет угрозу будущему страны.

“We are not criminals, we are just trying to survive. What we get from this (poppy field) is only enough for bread on our table.” — A farmer from northern Afghanistan.

4. Транснациональная торговля афганскими опиатами и отмывание денежных средств

По оценкам ООН, в 2008–2009 гг. годовой объем глобального рынка афганских опиатов составлял 60 млрд. долл.

Хотя главным источником нелегальных опиатов в мире служит масштабная и глубоко укорененная опиенная экономика в Афганистане, прибыли от торговли афганскими опиатами распределены гораздо более широко, а связанные с ней проблемы выходят далеко за пределы Афганистана. Собственно на Афганистан приходится очень небольшая часть прибыли от торговли афганскими опиатами. Гораздо большие дивиденды приходятся на долю наркоторговцев вдоль основных маршрутов трафика, а главное – тех, кто контролирует продажу наркотиков на крупнейших рынках их потребления, как в транзитных странах (например, в Иране и Пакистане), так и в странах – конечных рынках сбыта (в европейских странах, России или Китае).

Трафик афганских опиатов и связанное с ним отмывание денег – это, прежде всего, крупные предприятия по извлечению прибыли, и в этом заключается главная проблема. В странах и регионах за пределами Афганистана наркотрафик несет в себе и, как заразу, распространяет вокруг себя множество социальных проблем, включая рост наркопотребления, преступности, насилия и быстрого распространения ВИЧ и других инфекций. Как наркотрафик, так и отмывание наркодоходов коррумпирует государственную власть на всех уровнях, что затем негативно сказывается на системе управления, безопасности и экономике.

В разделе 4 рассматриваются основные направления и модели транснационального трафика афганских опиатов, а также рынки сбыта и распределение прибылей. Хотя по северному пути через Центральную Азию проходит лишь четверть всех экспортируемых афганских опиатов, наркотрафик по этому пути имеет свою важную специфику, которая, учитывая тематический фокус данного доклада, заслуживает особого внимания.

Основные пути наркотрафика, рынки сбыта и распределение наркодоходов

По оценкам УНП ООН, из Афганистана вывозится 92% всех произведенных там опиатов; остальные потребляются внутри страны или перехватываются. В рамках всей протяженной цепочки наркобизнеса от производителя к потребителю наиболее крупные прибыли всегда приносят наркотрафик и особенно сбыт наркотиков конечным потребителям. По оценкам ООН, в 2008–2009 гг. годовой объем глобального рынка афганских опиатов составлял 60 млрд. долл.⁵² Прибыль, которую получают торговцы, занимающиеся транснациональным трафиком, а также организованные преступные группы, контролирующие сбыт афганских опиатов в основных странах-потребителях, в среднем в 20–25 раз выше, чем та прибыль от наркотиков, которая остается в самом Афганистане. Афганские наркоторговцы активно вовлечены в трансграничный трафик опиатов, особенно в Иран и Пакистан, но не играют заметной роли на последующих этапах наркотрафика.

Обеспечение пограничного контроля остается серьезной проблемой по всему периметру афганских границ, вдоль которых действуют все 14 официальных пропускных пунктов, контролируемых афганскими властями. На большей части афганских границ погранично-полицейский контроль минимален или вовсе отсутствует, что создает особенно благоприятные условия для трансграничного трафика.

В настоящее время основные пути трафика опиатов из Афганистана пролегают, в порядке убывания объема наркопотока: (а) через Пакистан в Китай и другие страны Азии, а также в Иран, на Ближний Восток и в Африку; (б) через Иран в Турцию, а затем в Центральную и Западную Европу; (в) через Центральную Азию в Россию (так называемый северный путь).

Пакистан и Иран

С 1980-х гг. Пакистан и Иран остаются двумя главными транзитными коридорами для трафика опиатов и гашиша афганского происхождения. Доля опиатов, вывозимых из Афганистана через эти две страны, оценивается в 75% – остальное вывозится по северному пути в Центральную Азию.

Через Пакистан пролегает старинный путь наркотрафика, одно из западных ответвлений которого давно служит транзитным коридором, вливающимся в так называемый балканский маршрут трафика в Европу через Иран и Турцию. К концу 2000-х гг. пакистанское направление наркотрафика из Афганистана стало лидирующим: в 2009 г. около 44% (или 160 т. из 365 т.) афганского героина было вывезено из Афганистана именно через Пакистан.⁵³ На афгано-пакистанской границе функционируют всего три официальных пропускных пункта, а сама граница не признается ни правительством Афганистана, ни пуштунскими и другими племенами, живущими по обе ее стороны. Пакистан также сам производит ограниченный объем опиатов из собственного сырья, т. е. опийного мака, в основном выращиваемого в зонах вдоль границы с Афганистаном. Наконец, большая часть прекурсоров – химических препаратов, необходимых для производства наркотиков (прежде всего, морфина и героина из опийной основы) – поступает в Афганистан из Пакистана, хотя в меньших объемах они также импортируются из Китая, Индии и Центральной Азии.

Многие из тех проблем, с которыми Пакистан сталкивается как транзитная страна, схожи с проблемами, которые стоят перед его наркопроизводящим соседом – Афганистаном. На северо-западе Пакистана, особенно в зоне Федерально управляемых племенных территорий (так называемой племенной зоне), правительство уделяет приоритетное внимание контрповстанческой кампании, которая поглощает большую часть средств, выделяемых на безопасность, и отводит борьбу с наркотиками сугубо второстепенную роль. В пограничных с Афганистаном районах Пакистана отсутствует базовая безопасность и контроль со стороны государства, особенно на северо-западе, где широко распространены насилие и коррупция. Совокупность этих факторов, в сочетании с существующей наземной и морской транспортной инфраструктурой, создает благоприятные условия для трафика, хранения и переработки опиатов. В последнее время беспокорство вызывает также рост объема прямых морских перевозок афганских опиатов из пакистанских портов в Европу. Часть этого трафика через европейские порты отправляется далее, причем отдельные поставки достигают даже северных портов Российской Федерации. Таким образом, теперь основной поток афганского героина, поступающий в Россию с юга из Центральной Азии, дополняет небольшой приток героина с северо-запада.⁵⁴

По данным на 2009 г., более 31% всего вывозимого из Афганистана героина шло через Иран, продолжая затем движение по «балканскому пути» – самому короткому пути к европейским потребителям. Часть афганских опиатов также идет из Ирана в Центральную Азию и, наоборот, из Турк-

менистана в Иран. Транзит афганских опиатов через Иран отличают две особенности. Во-первых, хотя большая часть героина, идущего через Иран, продолжает свой путь далее – в Турцию и Европу, значительная часть афганского опиума остается и потребляется в самом Иране. Поэтому Иран демонстрирует очень высокий – второй в мире – уровень потребления опиатов, уступая по этому показателю только Афганистану. Во-вторых, однако, Иран, в отличие от Афганистана, Пакистана и большинства центральноазиатских государств, вкладывает значительные усилия и средства в борьбу с наркотиками, которая носит масштабный и активный характер и сосредоточена на полицейско-силовых мерах по пресечению наркоторговли и перехвату наркотиков, особенно вдоль иранской границы с Афганистаном. В результате Иран изымает больше нелегальных опиатов, чем какая-либо другая страна в мире: в 2010 г. в Иране было перехвачено больше опиата, чем во всех остальных странах мира вместе взятых.⁵⁵

Центральная Азия: северный путь наркотрафика

В 2009–2010 гг. около 25% афганского героина экспортировалось по северному пути в страны Центральной Азии.⁵⁶ По данным УНП ООН, объем этого потока может достигать до 90 т. героина, часть которого потребляется в самой Центральной Азии. Однако три четверти героина, идущего по северному пути наркотрафика из Афганистана, в конечном счете поступает на российский рынок.⁵⁷ Кроме того, в Центральную Азию из Афганистана ежегодно поступает 35–40 т. опиата, в основном для потребления на внутренних рынках стран региона. Как отмечалось выше, оценки УНП ООН поставок героина и объема его потребления на российском рынке не совпадают с оперативными данными ФСКН России, которая оценивает ежегодное потребление в России в 10 т. в эквиваленте чистого героина.

Трафик опиатов по северному пути через Центральную Азию можно подразделить на два основных этапа. Первый этап – это первоначальный транзит наркотиков через границы Афганистана с центральноазиатскими странами. На этом этапе оплата поставок осуществляется в основном наличными или по бартеру – в обмен на автомашины или оружие. После того, как опиаты пересекают афганскую границу, особенно с Таджикистаном, часть их идет прямым транзитом дальше, часто в упаковке и с клеймом соответствующей афганской нарколаборатории, которые порой всплывают даже на российском рынке. Остальной объем наркотиков переупаковывается и часто хранится в приграничных районах, а также в основных центрах перераспределения наркотопотоков (например, в районе г. Ош в Кыргызстане).

На следующем этапе наркоторговцы извлекают максимум из практического отсутствия охраняемых границ и безвизового режима между государствами региона и Россией, наличия достаточно развитой основной транспортной инфраструктуры, особенно автомобильных и железных дорог, слабой экономики, ограниченной функциональности государственной власти и плохих социальных ус-

Основные пути трафика опиатов из Афганистана пролегают, в порядке убывания объема наркотопотока: (а) через Пакистан в Китай и другие страны Азии, а также в Иран, на Ближний Восток и в Африку; (б) через Иран в Турцию, а затем в Центральную и Западную Европу; (в) через Центральную Азию в Россию (так называемый северный путь).

Большая часть афганских опиатов, перевозимых по северному пути, сначала проходит по территории Таджикистана. На Таджикистан приходится до 85% всего транзита опиатов через Центральную Азию.

ловий в странах Центральной Азии. Анализ алмаатинского Центральноазиатского регионального информационного координационного центра (ЦАРИКЦ), аффилированного с УНП ООН, показывает, что 70–75% опиатов, идущих транзитом через Центральную Азию, перевозятся по дорогам на автотранспорте, в грузовиках и машинах, через территорию Казахстана в приграничные регионы Российской Федерации. Еще 15–25% наркопоставок приходится на железнодорожный и авиатранспорт, причем использование железной дороги для транзита наркотиков растёт. 8–10% всего поступающего в Россию афганского героина перевозится по воздуху, в основном из Таджикистана. Разница в ценах на наркотики на центральноазиатских транзитных рынках и на оптовом российской рынке весьма внушительная: 1 кг героина стоимостью 4000 долл. в Таджикистане стоит, по крайней мере, в пять раз больше в России.⁵⁸

На каждой из двух основных стадий наркотрафика из Афганистана в Россию в него вовлечено множество участников разного масштаба и потенциала – от фрагментарных мелких групп, часто семейно-кланового типа, до более крупных и организованных криминальных структур, способных осуществлять масштабные поставки наркотиков, часто во взаимодействии с коррумпированными представителями власти.

Хотя можно сделать несколько широких обобщений относительно основных форм и методов трафика афганских опиатов через Центральную Азию, важно использовать дифференцированный подход, проводя и учитывая различия между странами региона. А эти различия между отдельными странами и даже между регионами внутри одной и той же страны – в объеме трафика и наркодоходов, системе организации наркоторговли, направлениях наркопотоков и уровнях изъятия наркотиков – могут быть весьма существенными.

Большая часть афганских опиатов, перевозимых по северному пути, сначала проходит по территории Таджикистана. На Таджикистан приходится до 85% всего транзита опиатов через Центральную Азию.⁵⁹ Большинство нарколабораторий на севере (северо-востоке) Афганистана сосредоточено в районах вдоль границы с Таджикистаном. Наркотрафик через таджикско-афганскую границу остается серьезной проблемой, особенно после вывода с этой границы российских пограничников в 2005 г.

Россия продолжает попытки вернуть своих пограничников на таджикско-афганскую границу, против чего выступает президент Таджикистана Эмомали Рахмон. Большая часть трафика пересекает реку Пяндж, причем на ряде островов на этой реке наркоторговля ведется практически открыто. Значительный объем наркотиков, идущий через Таджикистан, позволяет предположить, что наркоторговцы используют и официальные пропускные пункты, в частности, пограничный пункт на мосту через Нижний Пяндж. В Таджикистане перехватывается не более 2% афганских опиатов, пересекающих его территорию.⁶⁰ Структуры безопасности Таджикистана хронически не способны, да и особенно не стремятся преследовать крупных наркоторговцев и их высокопоставленных покровителей.

Пересекающие таджикско-афганскую границу опаты затем аккумулируются в крупных транзитных центрах, особенно в Душанбе, и развозятся в западном (Узбекистан) и в северном (Кыргызстан) направлениях, а небольшая часть переправляется авиатранспортом напрямую из Таджикистана в Россию. Более скромный по масштабу и более старый восточный наркомаршрут из Таджикистана в г. Ош (Кыргызстан) проходит через отдаленную и труднодоступную Горно-Бадахшанскую автономную область, которая в основном не контролируется правительством. В самом Кыргызстане пограничный контроль крайне слаб, а уровень политической нестабильности на протяжении первого десятилетия нынешнего века – самый высокий в регионе. Именно в Кыргызстан поступает основная часть афганских опиатов, идущих транзитом через Таджикистан. Основной наркопоток сначала достигает провинции Баткен на юге Кыргызстана, откуда опаты переправляются на север в Казахстан (а оттуда, в свою очередь, продолжают свой путь в Россию), хотя часть наркотиков идет из Кыргызстана в Китай. Изъятия наркотиков на границах Кыргызстана минимальны, а в 2010 г. их общий годовой объем упал до самой низкой точки за предшествующие семь лет.⁶¹

В отличие от Таджикистана и Кыргызстана, Узбекистану удалось создать более эффективную систему контроля границ. Отчасти решение этой задачи облегчила относительно небольшая протяженность границы Узбекистана с Афганистаном – всего 137 км, вдоль которых идет два ряда колючей проволоки – а также сказались наличие в Узбекистане мощных и относительно функциональных структур безопасности, равно как и повышенная озабоченность руководства страны возможностью любого «экспорта» нестабильности и экстремизма из Афганистана, а также из соседних стран Центральной Азии. Главный пропускной пункт на узбекско-афганской границе, расположенный на мосту Хайратон через реку Аму-Дарья, служит крупнейшим транспортным узлом вдоль всей северной границы Афганистана и плотно охраняется силами безопасности. Большая часть контрабандной торговли, в том числе наркотиками, осуществляется через неформальные пункты пересечения границы и в форме более мелких поставок, которые затем можно погрузить и довести на автомашинах. Уровень изъятий наркотиков в Узбекистане – самый высокий в регионе: по оценкам УНП ООН, в 2010 г. он составлял более 10%, что на 25% больше, чем годом ранее.⁶²

Туркменистан во многих отношениях представляет собой особый случай и является, скорее, исключением на фоне общей динамики и форм наркотрафика по северному пути. Благодаря уникальному местоположению Туркменистана и значительной протяженности его границ как с Афганистаном, так и с Ираном, через его территорию проходит важная дополнительная ветка основного западного маршрута наркотрафика из Афганистана в Иран и далее по так называемому балканскому пути. Как отмечалось выше, на границе с Афганистаном Иран имеет самую жесткую систему пограничного контроля во всем регионе. Для наркоторговцев одним из способов поставить наркотики в Иран в обход этой границы стало использование маршрута,

пролегающего через отдаленную и плохо охраняемую афганско-туркменскую границу на территорию Туркменистана, а уже оттуда – в Иран.

УНП ООН оценивает чистый доход центральноазиатских наркоторговцев от поставок в Россию афганского героина в 1,4 млрд. долл. (по данным на 2009 г.).⁶³ Это сопоставимо с объемом прибыли от незаконного оборота опиатов, вырученной наркоторговцами в самом Афганистане в том же году (1,2 млрд. долл.). Хотя страны Центральной Азии начинают диверсифицировать свою экономику, роль наркотрафика как источника незаконного денежного дохода остается огромной, особенно для Таджикистана и Кыргызстана. В рамках всего региона, она уступает по масштабу лишь роли в экономике центральноазиатских стран денежных переводов от трудовых мигрантов, работающих в России и Казахстане, который в 2010 г. мог достигать 2,4 млрд. долл.⁶⁴ Любой из этих двух источников дохода значительно превышает по объему иностранную помощь государствам региона и может сравниться с объемом официальных внешних экономических инвестиций в экономику Центральной Азии (например, со стороны Китая или Турции). В отличие от распределения наркодоходов в Афганистане, где на долю непосредственных производителей – крестьян – приходится более половины тех доходов от производства опиатов, которые остаются в стране, в Центральной Азии вся прибыль от транзита афганских опиатов уходит наркоторговцам, коррумпированным чиновникам и другим влиятельным игрокам. В регионе широко распространена коррупция, связанная с наркотиками, а антикоррупционное законодательство соблюдается слабо.

Одна из тревожных тенденций рубежа 2000-х и 2010-х гг., связанная с трафиком афганских опиатов по северному пути, состоит в несоответствии между относительно стабильным притоком наркотиков из этого региона на российский рынок – и значительным сокращением изъятий опия и героина во всех центральноазиатских странах за исключением Узбекистана. В 2010 г. в регионе было изъято на 36% меньше опия и на 25% меньше героина, чем в предыдущем году. В 2010 г. все страны Центральной Азии вместе взятые перехватили менее 3% героина (или 2,6 т.), поступающего по северному пути.⁶⁵ В Центральной Азии также практически отсутствуют изъятия прекурсоров, что частично отражает ориентированность операций по перехвату наркотиков в странах региона на импорт опиатов, а не на связанный с наркотиками экспорт.

Возможные объяснения сильного сокращения изъятий наркотиков в Центральной Азии включают: изменение маршрутов и характера наркотрафика (например, фрагментация и более скрытый характер поставок наркотиков, затрудняющие их перехват), временный эффект от краткосрочного снижения наркопроизводства в 2008–2010 гг. в Афганистане в целом или сокращения культивации опийного мака на севере Афганистана после 2007 г. и последующего истощения местных запасов опия, в частности. Однако спад изъятий опиатов в Центральной Азии может частично свидетельствовать и об ослаблении и без того невысокой способности сил и структур безопасности в странах региона



Рис. 4. Распределение прибыли на глобальном рынке героина (млрд. долл.)

перехватывать наркотики, а также о росте коррупции, связанной с наркотиками. Россия неоднократно указывала на эти тенденции на примере сократившегося перехвата наркотиков на таджикско-афганской границе после того, как контроль над ней полностью перешел к таджикским пограничникам в 2005 г.

Существует и два более фундаментальных объяснения парадоксальному сочетанию стабильно масштабного притока наркотиков на конечный рынок сбыта со значительным сокращением их перехвата в транзитных странах. Первое объяснение связано с развитием транспортной структуры региона, которая обеспечивает ему более тесную связь с Афганистаном, с одной стороны, и с Казахстаном, Россией и Китаем, с другой. Развитие такой инфраструктуры одновременно стимулирует и отражает рост региональной и особенно трансрегиональной торговли. В целом, эти процессы носят позитивный и благотворный характер, способствуя расширению экономического сотрудничества между центральноазиатскими странами и их соседями и социально-экономическому развитию региона.

В то же время сеть новых, а также отремонтированных и планируемых автомобильных и железных дорог все активнее используется – и будет продолжать использоваться – теневыми предпринимателями и криминальными группировками. Новые условия позволяют им эффективнее скрывать контрабандный товар (в т. ч. наркотики) среди легальных товаров, улучшить свои транспортно-технические возможности, повысить долю неперехваченных поставок и облегчить доступ к рынкам. Примером может служить новая железная дорога Хайратон – Мазари-Шариф, которая соединит Туркменистан с Казахстаном и Ираном, или соглашение между Китаем, Кыргызстаном и Узбекистаном о строительстве региональной железной дороги, которая связала бы эти три страны.

Источники:
UNODC, 2011;
ФСКН России,
март 2012 г

(млрд. долл.), 2011 г.

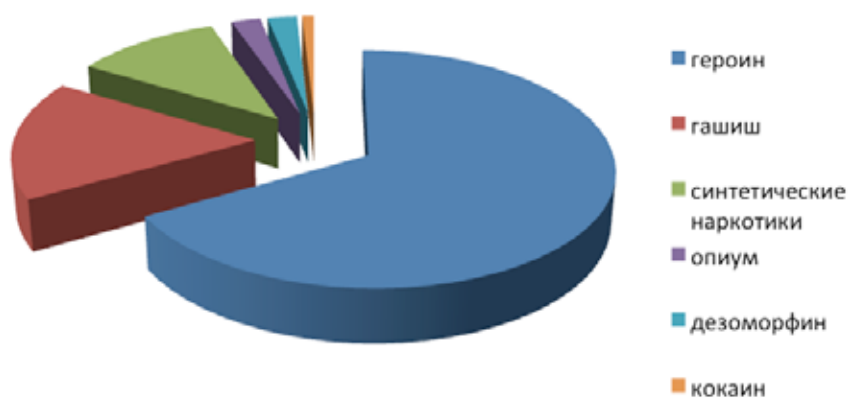


Рис. 5. Рынок тяжелых наркотиков в России (млрд. долл.), 2011 г.

Источник:
данные ФСКН
России (март
2012 г.)

Во-вторых, возможно, дело не столько во всеобщем снижении способности центральноазиатских государств к перехвату наркотиков, сколько в растущем разрыве между расширяющимися торговыми и транспортными возможностями – и ограниченным потенциалом государств региона в области безопасности, особенно в сфере межгосударственного сотрудничества в борьбе с наркотиками и обеспечения пограничного контроля. Иными словами, взаимодействие между странами региона в области борьбы с наркотиками, таможенного и пограничного контроля сильно отстает от темпов роста экономического сотрудничества между центральноазиатскими государствами и Афганистаном, между Казахстаном и остальной Центральной Азией и между регионом в целом и Россией. Пока национальные системы безопасности, таможенно-пограничного контроля и борьбы с наркотиками в государствах региона развиваются в основном изолированно друг от друга.

Россия служит главным конечным пунктом назначения для афганского героина, поступающего по северному пути наркотрафика. По оценкам УНП ООН, Россия является одним из крупнейших рынков сбыта героина в мире, лидируя по общему числу потребителей героина (см. Рис. 1).⁶⁶ В марте 2012 г. ФСКН России оценило российский рынок героина в 6 млрд. долл. в год.⁶⁷ С учетом того, что весь глобальный рынок героина оценивается УНП ООН в 61 млрд. долл.,⁶⁸ на Россию приходится почти 10% этого рынка. Если к этому добавить объем торговли героином в Центральной Азии, который оценивается в 1,4 млрд. долл. в год, то на весь северный путь, включая конечный рынок сбыта, приходится около 12% глобального рынка героина. Героин служит главным источником прибыли из всех потребляемых в России тяжелых наркотиков, за ним следует рынок гашиша (также в основном афганского происхождения) объемом в 1,5 млрд. долл. в год, и синтетические наркотики, рынок которых оценивается в 1 млрд. долл. Для сравнения, торговля опиумом, дезоморфином и кокаином приносит наркопредпринимателям 200 млн., 100 млн.

и 80 млн. долл. годовой прибыли, соответственно (см. Рис. 5).⁶⁹

Трафик опиатов на территорию России не монополизирован крупными криминальными группировками – в него также вовлечено множество более мелких групп и сегментированных структур, часто сформированных на этнической или клановой основе. В Западной полушарии крупные транснациональные наркокартели, которые ввозят наркотики на территорию США, также контролируют и систему их сбыта на внутриамериканском рынке. Однако в Россию героин и гашиш из Центральной Азии ввозят не обязательно те же игроки, которые контролируют оптовую и розничную торговлю наркотиками на российском внутреннем рынке. Эту роль играют более крупные криминальные сети, на долю которых и приходится наиболее высокие прибыли. Противодействовать такой фрагментированной системе особенно трудно, в силу ее гибкого, подвижного и неоднородного характера.

Хотя с 2009–2010 гг. приток афганского героина в Россию стабилизировался на относительно высоком уровне, риск, что в ближайшие годы трафик опиатов и гашиша из Центральной Азии в Россию возрастет, существует. Основной фактор риска состоит в том, что вхождение Казахстана в Таможенный союз с Россией и Белоруссией, дающее мощный импульс социально-экономическому развитию, одновременно фактически делает южную границу Казахстана «южными воротами» в Россию. В то же время система контроля над границами в Казахстане пока слаба и недостаточно эффективна. Любое возможное дальнейшее расширение Таможенного союза на такие государства Центральной Азии, как Кыргызстан и, возможно, Таджикистан, только усугубит и без того серьезные вызовы в области пограничного контроля, перехвата наркотиков и других контрабандных товаров, а также противодействия наркотикам в целом.⁷⁰

Все это подчеркивает центральное значение Казахстана с точки зрения контроля над наркотиками и противодействия им в масштабе региона (как страны, которая сталкивается с особенно серьезными рисками в новых условиях). С одной стороны, пока способность Казахстана перехватывать наркотики – одна из самых низких в Центральной Азии. По сравнению с масштабом идущего через республику трафика, число изъятий наркотиков крайне невелико. Это может отражать самые разные реалии – от широких возможностей для наркотрафика, которые дает сочетание колоссальной территории страны, ее слабо охраняемых границ и развитой транспортной системы, до высокого уровня организации наркотранзита и значительной коррупции, связанной с наркотиками. С другой стороны, Казахстан имеет гораздо более здоровую экономику и более функциональные институты государственной власти, чем другие страны Центральной Азии. Все это в комплексе практически предопределяет центральную роль Казахстана как государства, обеспечивающего охрану южных границ Таможенного союза, в региональном сотрудничестве в борьбе с наркотиками. Вполне логично, что именно в Казахстане базируется Центральноазиатский региональный информационный координационный центр (ЦАРИКЦ) под эгидой УНП

ООН, членом которого с марта 2011 г. является и Россия.

Формат ЦАРИКЦ/УНП ООН дополняет ряд других инициатив в области регионального сотрудничества, предложенных и возглавленных Россией и отчасти Китаем и Казахстаном. Эти инициативы включают, в частности, как более узкий межгосударственный форум, специально ориентированный на борьбу с наркотиками – Центральноазиатский квартет с участием Таджикистана, России, Афганистана и Пакистана, так и контрнаркотические инициативы более крупных региональных организаций. Среди них – регулярные операции «Канал» по перехвату наркотиков, организуемые правоохранительными органами стран-участниц Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) приняла Антинаркотическую стратегию на период 2011–2016 гг. и создает собственные структуры по противодействию наркотрафику.

США стали уделять внимание проблеме трафика афганских опиатов через Центральную Азию по мере роста своей стратегической заинтересованности в обеспечении стабильного северного транспортно-технического коридора для снабжения своего контингента в Афганистане. Эта так называемая Северная распределительная сеть в Центральной Азии стала дополнением и частично альтернативой путям снабжения сил США и НАТО, идущим через Пакистан, которые стали все более опасными и нестабильными и легко подвержены влиянию постоянных спадов и подъемов в американо-пакистанских отношениях. В 2012 г. Государственный департамент США предложил выделить 4,2 млн. долл. на Центральноазиатскую контрнаркотическую инициативу по поддержке усилий стран региона по борьбе с наркотиками. Целями этой инициативы были противодействие наркотрафику и поощрение стран региона в участии в деятельности Рабочей группы по северному пути, сформированной Управлением по борьбе с наркотиками США (DEA).

Однако большинство инициатив под эгидой США (или ЕС) по контролю над наркотиками и борьбе с ними в Центральной Азии развиваются параллельно существующим региональным форматам, в которых лидирующую роль играет Россия, а не в сотрудничестве и взаимодействии с ними. На деле базирующийся в Алма-Ате ЦАРИКЦ под эгидой УНП ООН остается основным региональным форматом сотрудничества с участием как России, так и США. Такое положение дел отражает устойчиво низкий уровень доверия между Россией и США касательно взаимных интересов и присутствия в регионе, а также широко распространенное у обеих сторон представление о стратегическом соперничестве ОДКБ/ШОС и НАТО в Центральной Азии.

Отмывание денег

Отмывание денег – это ключевой аспект наркотрафика, ведь главный интерес и мотивация наркоторговцев состоит именно в извлечении максимального денежного дохода. Хотя российский рынок героина составляет всего 10% от объема

глобального рынка героина, есть все основания предполагать, что с ним связан значительный объем отмывания наркодоходов. Проблема отмывания доходов от афганского наркотрафика касается и США, хотя и более опосредованно, ведь доходы от транснациональной торговли афганскими опиатами отмываются через международную – и в том числе американскую – финансовую систему. США имеют многолетний опыт расследования и борьбы с преступлениями в финансовой сфере и могли бы оказать поддержку усилиям России по отслеживанию, изъятию и замораживанию средств, связанных с наркобизнесом. Противодействие отмыванию наркодоходов – это та сфера, где Россия и США должны сотрудничать более активно.

Отмывание наркодоходов является одним из наиболее транснационализированных видов преступной деятельности, связанной с наркотиками. При этом направление денежных потоков не обязательно совпадает с движением наркотополюсов. Отмывание доходов от афганских опиатов в разных масштабах осуществляется как в стране их производства и в странах транзита и потребления, так и за пределами этих государств. Хотя наибольшие прибыли от торговли наркотиками извлекаются в странах-конечных потребителях, центры отмывания наркодоходов зачастую находятся в странах, которые не являются ни производителями, ни крупными транзитными странами, ни основными рынками сбыта наркотиков. Таким образом, в афганский наркотрафик втянуты и региональные финансовые центры, например, Объединенные арабские эмираты (ОАЭ).

Одно из главных препятствий в противодействии отмыванию наркодоходов состоит в сложности и запутанности финансовых транзакций, связанных с наркотиками. В частности, порой крайне затруднительно провести разграничение между средствами, полученными от наркотрафика и от других видов преступной деятельности. Кроме того, в менее развитых и развивающихся странах отмывание денег выходит за рамки банковской системы и даже традиционных финансовых институтов и производится через нефинансовые предприятия и альтернативные системы денежных переводов и расчетов. Ярким примером тому служит как Афганистан, так и соседние с ним страны.

Афганистан и отмывание наркодоходов

За десятилетие после 2001 г. финансовая система Афганистана превратилась в сложное образование, в котором отдельные современные механизмы, полностью интегрированные в глобальную финансовую систему, сочетаются с традиционными схемами и институтами, формально никак не регулируемые. С одной стороны, в Афганистане получил развитие банковский сектор, который хотя и невелик, но быстро расширяется и хорошо связан с внешним миром, наладив устойчивые отношения с финансовыми институтами в ряде стран.⁷¹ С другой стороны, в стране преобладают отсталые социально-экономические и финансовые отношения и практики – такие, как экономика, основанная на наличных деньгах, низкий уровень финансового посредничества, проблемы с подтверждением идентичности, неграмотность, доминирование

Хотя с 2009–2010 гг. приток афганского героина в Россию стабилизировался на относительно высоком уровне, риск, что в ближайшие годы трафик опиатов и гашиша из Центральной Азии в Россию возрастет, существует.

традиционных видов платежей и неформальных систем перевода средств.

Менее 5% афганцев пользуются услугами банков, а подавляющая часть населения страны существует в рамках глубоко укоренившейся и довольно удобной неформальной системы расчетов и переводов, известной как «хавалья». Эта система вполне успешно служит ряду благих целей. Например, она дает возможность населению осуществлять платежи и вести финансовые расчеты даже в отсутствие базовых условий безопасности, в какой-то мере замещает банковские институты, в виду их отсутствия в сельской местности, и сильно облегчает перевод на родину денежных средств от работающих за рубежом афганских мигрантов, который для многих афганских семей является важным источником денежного дохода.⁷² До 90% финансовых транзакций в стране осуществляется посредством системы хавалья, включая валютно-обменные операции, переводы средств мигрантов и любых других средств, микрокредиты и кредитование торговых операций.⁷³ Хотя хавалья и формальный банковско-финансовый сектор существуют отдельно друг от друга и параллельно друг другу, «хавалядары» (посредники, работающие в системе хавалья) часто имеют и официальный счет в банке и иногда используют банковские переводы для подведения баланса в расчетах со своими зарубежными коллегами-хавалядарами.

Такая смешанная финансовая система сложилась естественным образом, отражая состояние экономики страны и отвечая ее насущным социально-экономическим нуждам и задачам в области развития. Однако она также создает исключительно благоприятные условия для отмывания средств, в том числе на региональном и более широком международном уровне, полученных от неформальной экономической активности. Особенно острой проблему отмывания денег в Афганистане делают три основных фактора. Во-первых, Афганистан является крупнейшим производителем и экспортером нелегальных опиатов в мире и центром региональной теневой экономики в целом и опиевой экономики, в частности. Укорененность наркобизнеса во всех его формах (производство и торговля опиатами, другими наркотиками и прекурсорами, поддержание инфраструктуры наркобизнеса и связанная с ним коррупция) создает широкие возможности для использования территории Афганистана в бизнесе по отмыванию денег. Другими источниками незаконных доходов и отмывания средств являются коррупция в целом, в том числе не связанная с наркотиками, мошенничество в контрактной сфере, контрабанда и взимание ренты с легального и нелегального транзита всевозможных товаров, а также похищение людей за выкуп.⁷⁴

Во-вторых, для никем не регулируемых и действующих без какой-либо лицензии хавалядаров, располагающих обширными трансграничными связями, отсутствие эффективной системы надзора предоставляет особенно благоприятные возможности как для отмывания доходов от афганских опиатов и других незаконных доходов, так и для широко распространенной в регионе контрабанды наличных денег (например, из Пакистана в Дубай в условиях жесткого регулирования валютно-обмен-

ных операций в Пакистане).

В-третьих, благодаря значительным объемам иностранной помощи Афганистану на нужды развития и безопасности (которая в 2011 г. составила 286,4 млрд. долл., или 9426 долл. на каждого афганца), формальные финансовые потоки в Афганистан и из него очень велики, по сравнению с другими странами с таким же низким ВВП. Наличие этих легальных финансовых потоков, а также нелегальных потоков, связанных с доходами от торговли наркотиками, стимулирует продажу внутренних товаров и услуг иностранцам, способствует созданию валютно-финансовых резервов и искусственно укрепляет афганскую национальную валюту – афгани.⁷⁵ Коррупционный потенциал потоков иностранной помощи не следует недооценивать, особенно с учетом того, что по объему донорская помощь Афганистану превосходит прибыль афганцев от экспорта опиатов (2,4 млрд. долл. в год).

Существует три основных метода перевода средств от наркодоходов в целях из отмывания: перевод наличных с помощью курьеров или по каналам хавалья, т. е. альтернативной системы перевода средств, или использование переводов через банки и другие финансовые институты. Отмывание средств в Афганистане и в регионе в целом в основном происходит в наличной форме. В частности, внутри страны наркодоходы могут быть реинвестированы в те или иные сектора легальной экономики, например в недвижимость, товары или дорогие машины. Часть наркодоходов также идет – напрямую или косвенно – на финансирование дальнейших поставок наркотиков, создавая замкнутый порочный круг. Например, та часть наркодоходов, которая вывозится за пределы страны, как правило, не вкладывается в легальную афганскую экономику и проходит мимо нее. По данным Центрального банка Афганистана, в 2011 г. только через Кабульский аэропорт из страны было вывезено 4,6 млрд. долл., что в два раза превышает весь объем капитала, выведенного из Афганистана в 2010 г. Даже эти внушительные цифры не отражают, однако, всего реального объема вывоза наличных средств из страны.⁷⁶ Объем вывозимых средств превышает национальный бюджет Афганистана и эквивалентен четверти объема всей экономики страны.⁷⁷ Недавно правительство Афганистана ввело ограничение в 20000 долл. США на объем наличных средств, которые граждане могут вывезти с собой из страны.

Наличие в стране масштабной и глубоко укорененной теневой экономики затрудняет развитие легальной экономики и торговли. Наркодоходы способствует росту инфляции; наркоторговцы тратят часть прибыли на импорт предметов роскоши и других товаров, которые они потом перепродают на внутреннем рынке. Главный фактор риска для легальной торговли состоит в том, что использование торговых операций для отмывания наркодоходов (в частности, завышение реальной стоимости товаров с тем, чтобы скрыть отмывание наркоприбыли) значительно снижает возможность легальных предпринимателей конкурировать с наркодельцами. Риск того, что экономика Афганистана станет полностью зависима от теневого сектора, вполне реален.

Отмывание наркодоходов является одной из наиболее транснационализированных видов преступной деятельности, связанной с наркотиками, и направление денежных потоков не обязательно совпадает с движением наркопотоков.



Рис. 6. 10 стран, лидирующих по объему банковских переводов в Афганистан, 2010 г.



Рис. 7. 10 стран, лидирующих по объему банковских переводов из Афганистана, 2010 г.

Один из способов определить основные страны назначения и финансовые центры, где отмываются наркодоходы (и куда переводятся средства, полученные путем присвоения иностранной помощи) – это проанализировать даже те ограниченные данные о денежных потоках из Афганистана и обратно, которые собираются официальными органами. Так, финансовая разведка Афганистана – Центр финансовых докладов и анализа (Fin TRACA) – провела сравнительный анализ объемов банковских переводов в Афганистан и из Афганистана в 2010 г. Этот анализ показывает, что из США, Канады и Турции в Афганистан банковскими переводами было отправлено больше средств, чем поступило из Афганистана в эти страны, что вполне логично и отражает реальные потоки зарубежной помощи на нужды социально-экономического развития и безопасности Афганистана, а также поступления средств от афганских мигрантов. Напротив, в такие страны, как ОАЭ, Пакистан, Китай и Великобритания, из Афганистана поступило больше средств, чем было переведено из них в Афганистан (а, например, из Швейцарии и Туркменистана в Афганистан вообще не поступало никаких переводов, но переводы в обратном направлении – из Афганистана в эти страны – производились).⁷⁸ Такую динамику трудно объяснить лишь в рамках торгово-экономических отношений между Афганистаном и этими странами. При этом картина, полученная только на основе данных о переводах через официальную банковскую систему, конечно, носит неполный характер. Она, например, не включает Иран, который имеет весьма развитые финансовые отношения с Афганистаном, но в основном вне правового поля и за рамками формальных инсти-

тутов, а также центральноазиатские страны.

Неразвитость правовых и других институциональных механизмов в сочетании со слабой функциональностью и легитимностью афганского правительства и государственной власти в целом и высоким уровнем коррупции сводят к минимуму способность и готовность властей расследовать финансовые преступления. Подписанные в 2004 г. президентские указы о борьбе с отмыванием денег и противодействию финансированию терроризма так и не получили одобрения парламента. Если дела, связанные с отмыванием наркодоходов, когда-либо и расследовались, то только в тех нескольких случаях, когда они были связаны с финансированием терроризма (и даже тогда по этим делам никто не был осужден).⁷⁹

Единственное расследование, в ходе которого афганской финансовой разведке удалось собрать доказательства связи между отмыванием наркодоходов и конкретными террористическими операциями, было заблокировано правительством страны; в итоге по этому делу не было выдвинуто обвинений и никто не был осужден. Ни в одном из 600 случаев, когда подсудимые по делам о наркотиках были осуждены, не было конфисковано никаких средств, полученных от участия в наркобизнесе. Кроме того, широкий спектр видов криминальной деятельности, которые обычно связаны с наркобизнесом и сопутствует ему – например, торговля оружием и людьми, сбыт краденого, участие в организованной преступной группе и рэкете – в афганском законодательстве еще вообще не криминализирован. Хотя Афганистан не входит

Источник: Центр финансовых докладов и анализа Афганистана (Fin TRACA). Всего в 2010 г. из 10 стран, указанных на Рис. 6, в Афганистан было переведено банковских переводов на сумму более чем в 1,21 млрд. долл. За то же время из Афганистана с помощью банковских переводов было выведено более 1,15 млрд. долл. (в 10 стран, указанных на Рис. 7).

в так называемые черный и темно-серый списки стран, составляемые международной Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ),⁸⁰ он прочно занимает место в «сером списке» ФАТФ. В докладе ФАТФ (февраль 2013 г.) отмечается, что Афганистан предпринял определенные шаги по выполнению взятых им на себя в июне 2012 г. обязательств в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), но подчеркивается, что в этой области сохраняются серьезные пробелы и недостатки.⁸¹

Отмывание наркодоходов в транзитных странах

Основные потоки задекларированных наличных средств из Афганистана (объемом около 1 млрд. долл. в год) идут в ОАЭ и другие государства Персидского залива. Объединенные арабские эмираты, до 85% населения которых составляют выходцы из стран залива и Юго-Западной Азии, служат крупным банковско-финансовым и торговым центром для легальной экономической активности в этих регионах и в Восточной Африке. Одновременно, ОАЭ десятилетиями играет роль главного финансового узла для основанной на контрабандной торговле региональной теневой экономики, охватывающей Иран, Афганистан и Пакистан. Основной вид финансовых преступлений в Дубаи и в ОАЭ в целом – это отмывание денег и мошенничество на глобальных финансовых рынках. При этом основная часть отмываемых средств связана с доходами от афганских наркотиков.

В большинстве случаев операции по отмыванию наркодоходов схожи с отмыванием любых средств, полученных преступным путем. Однако некоторые особенности наркобизнеса диктуют предпочтительность использования тех, а не иных схем отмывания денег. Самый распространенный способ – это вложения в недвижимость, за ним следует торговля транспортными средствами, особенно дорогими машинами, банковские депозиты, создание фиктивных компаний и проектов и банковские переводы. Не менее популярно участие в торговле на бирже, торговля ценностями и трансграничный перевод средств. Эти методы и схемы нередко пересекаются и накладываются друг на друга. В большинстве случаев отмывание наркодоходов начинается с образования фиктивной компании или бизнес-проекта или с покупки недвижимости и автомашин, под прикрытием последующей продажи которых открываются банковские депозиты и осуществляется перевод средств.⁸²

В ОАЭ операции с наркодоходами контролируют группировки не из стран Персидского залива, а из Юго-Западной Азии, Европы и с Ближнего Востока.⁸³ Примером может служить сеть валютно-обменных контор и финансовых операций “New Ansari Money Exchange”, которую, наряду с рядом связанных с ней лиц и организаций, Государственное казначейство США в феврале 2011 г. причислило к разряду крупных сетей по отмыванию денег, в соответствии с Законом США об иностранных наркогруппировках. Правительство США полагает, что эта сеть, в которую входили частные лица, обменные конторы, юридические и другие дочерние

предприятия, действовала по всему Афганистану и в ОАЭ и отмывала крупные средства от наркоторговли в русле миллиардных потоков наличных денег, которые были переведены через нее из Афганистана и в Афганистан в период между 2007 и 2010 г.⁸⁴

Сочетание слабого контроля Пакистана над его границей с Афганистаном с активными формальными и неформальными финансовыми потоками делают Пакистан важным центром не только трафика опиатов и поставок других легальных и нелегальных афганских или транзитных товаров на внутренний и международный рынок, но и отмывания полученных таким путем прибылей (через благотворительные организации, хавалядаров, валютно-обменные конторы, контрабанду крупных партий наличности и торговлю недвижимостью).⁸⁵ Ослабление Пакистаном многих финансовых ограничений, особенно регулирующих биржевую торговлю, и наличие крупных депозитов на счетах в банках в пакистанской «племенной зоне», среди прочего, дополнительно осложняют расследование финансовых нарушений в Афганистане.

Как отмечалось, правительство Ирана делает особый упор на борьбе с наркотиками и сформировало, в сотрудничестве с УНП ООН, национальное подразделение финансовой разведки. Тем не менее, Иран остается серьезным предметом для беспокойства с точки зрения отмывания денег. Хотя Иран не является крупным международным финансовым центром, уже сам масштаб его теневой экономики, объемы оттока капитала, наличие крупных иранских диаспор в разных странах и регионах мира и неучастие страны ни в одной из региональных структур ФАТФ подразумевают значительный потенциал в области отмывания денег.

На возможное ухудшение ситуации с отмыванием наркодоходов на региональном уровне может указывать тот факт, что все три основные транзитные страны для афганских опиатов – Пакистан, Иран и Турция – входят в списки стран, наиболее проблемных с точки зрения противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. При этом Иран находится в «черном списке» ФАТФ (где, кроме него, фигурирует только Северная Корея), а Пакистан и Турция – в «темно-сером» списке ФАТФ, т. е. в списке юрисдикций со стратегическими недостатками национальных режимов ПОД/ФТ, не достигших прогресса в устранении этих недостатков.⁸⁶ Повышенная уязвимость Турции с точки зрения отмывания наркодоходов состоит в том, что она одновременно служит и крупной транзитной страной «балканского пути» афганского наркотрафика, и важным региональным финансовым центром, особенно для стран Центральной Азии (через которые проходит северный путь наркотрафика), а также для государств Закавказья, Ближнего Востока и Восточной Европы.

На фоне Пакистана, Ирана и Турции, бросается в глаза отсутствие центральноазиатских стран как в американском правительственном Списке основных стран, где ведется отмывание денег (по версии 2011 г.), так и «черном» и «темно-сером» списках ФАТФ (по версии 2012 г.). Конечно, такая картина может отражать слабость финансовых сис-

Основные потоки задекларированных наличных средств из Афганистана (объемом около 1 млрд. долл. в год) идут в ОАЭ и другие государства Персидского залива.

тем этих стран, сравнительно низкий уровень их интеграции в глобальную финансовую систему и ограниченный доступ к крупнейшим мировым финансовым и международным центрам. Однако, несмотря на относительно – и, возможно, обманчиво – малозаметную роль стран Центральной Азии в области транснационального отмывания наркодоходов, уровень внутренней коррупции, связанной с наркотиками, в этом регионе чрезвычайно высок, а общий уровень коррупции – один из самых высоких в мире (согласно Индексу восприятия коррупции, в 2012 г. Туркменистан и Узбекистан поделили между собой 170-е место, а Таджикистан, Кыргызстан и Казахстан заняли 157-е, 154-е и 133-е места соответственно). Это может указывать на то, что основная активность по отмыванию наркодоходов в регионе осуществляется в основном на национальном и субрегиональном уровнях и пока не приобрела более широкого транснационального измерения.

Отмывание наркодоходов в странах-потребителях афганских опиатов

Во всех странах, которые служат основными конечными рынками сбыта афганских опиатов – в Европе, России или таких азиатских странах, как Китай и Индия – наркотрафик, а также оптовая и розничная торговля наркотиками являются крупными источниками отмывания денег. Финансовые центры в этих странах могут также служить звеньями в более длинных цепочках и схемах отмывания наркодоходов, например, тех, которые берут начало еще в Афганистане или тянутся от или через посредников в Пакистане, ОАЭ и т. д. Например, в Великобритании, где на рынке опиатов сильно доминируют героин и опиум афганского происхождения, именно наркодоходы служат главным источником отмывания денег. Одна из центральных ролей, которую Великобритания играет в глобальной финансовой системе, а также масштаб и высокая степень диверсификации ее финансовых рынков делают эту страну особенно привлекательной для сетей по отмыванию средств, полученных от торговли наркотиков, или с помощью коррупционных схем, или незаконного присвоения международной помощи.

В силу некоторых важных специфических характеристик, Россия, с точки зрения потенциала по отмыванию денег, представляет собой особый случай среди других крупных потребителей афганских опиатов. Крупные финансовые транзакции в России, в первую очередь, связаны с торговлей природными, в том числе энергетическими, ресурсами. На ее неформальные аспекты и связанную с ней коррупцию и теневое перераспределение средств приходится и основной объем отмывания средств. Наиболее распространенные схемы включают вывод средств за рубеж, в том числе под прикрытием создаваемых в этих целях иностранных финансовых и юридических структур, инвестиции в недвижимость и ценные бумаги и приобретение предметов роскоши.⁸⁷ На этом фоне наркодоходы не то чтобы незаметны – и даже могут быть вполне внушительными, особенно для отдельных регионов – но остаются одним из нескольких, если не многих, источников отмывания средств. Общую ситуацию усугубляет то, что по сравнению со странами, находящимися примерно на том же уровне развития, Россия имеет гораздо более высокий уровень коррупции (занимая 133-е место в мире, со-

гласно Индексу восприятия коррупции 2012 г.) и организованной преступности. Учитывая прозрачность российской границы с Казахстаном и безвизовый режим со странами Центральной Азии, а также масштаб ее опийного рынка и доминирование на нем героина, потенциал для отмывания наркодоходов в России достаточно велик.

Некоторые факторы уязвимости, как, впрочем, и определенные преимущества в области противодействия отмыванию денег, типичны для большинства крупных рынков потребления афганских опиатов, характерны и для России. Москва и Санкт-Петербург постепенно превращаются в крупные международные финансовые и торговые центры, что делает задачу укрепления правовых и правоохранительных мер и рычагов противодействия отмыванию денег одной из приоритетных для российского правительства. В результате за последнее десятилетие Россия стала членом ФАТФ, предприняла ряд мер к тому, чтобы ее исключили из списков проблемных стран ФАТФ, и расширила оперативные возможности своей финансовой разведки – Росфинмониторинга. В первой половине 2011 г., число дел, связанных с отмыванием денег, и обвинительных приговоров по таким делам достигло 141 и 113, соответственно). Россия также играет ведущую роль Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в которую также входят все центральноазиатские государства.

Как показывает пример Великобритании, было бы упрощением считать, что масштабы отмывания наркодоходов напрямую зависят от масштаба рынка сбыта наркотиков и пропорциональны ему или что отмывание наркодоходов происходит только в странах – конечных потребителях. Действительно, эти рынки могут приносить организованным преступным группировкам, причастным к наркоторговле, более высокие прибыли. Однако большинство стран, которые служат конечными рынками сбыта наркопродукции, имеют и определенные преимущества в противодействии отмыванию наркодоходов. Во-первых, в последние несколько лет банки и другие финансовые институты усилили бдительность и системы контроля в этой сфере, в том числе благодаря новому уровню требований к безопасности, связанному с международной кампанией по борьбе с терроризмом. Во-вторых, по мере того, как финансовые системы становятся все более сложными, развитыми и диверсифицированными, роль наркодоходов как источника отмывания денежных средств начинает меркнуть на фоне отмывания средств от других видов преступной деятельности, в том числе мошенничества в финансовой сфере, а также торговли людьми и контрабанды. В третьих, хотя страны – конечные потребители опиатов располагают более развитой, а в отдельных случаях (Великобритания, США) и самой развитой финансовой инфраструктурой в мире, через которую проходят гигантские денежные потоки, несравнимые с теми, что имеют место в наркопроизводящих государствах или в пограничных с ними транзитных странах, в более экономически развитых странах наркоторговцы сталкиваются и с более жестким финансовым контролем и мерами безопасности, а также с более эффективными полицейскими службами и в целом правоохранительными системами. В частности, в одной только Великобритании и только в 2009 г. число расследуемых дел и обвинительных

Во всех странах, которые служат основными конечными рынками сбыта афганских опиатов – в Европе, России или таких азиатских странах, как Китай или Индия – наркотрафик, а также оптовая и розничная торговля наркотиками являются крупными источниками отмывания денег.

приговоров по делам, связанным с отмыванием денег, составило 2400 и более 1400, соответственно (по сравнению, например, с полным отсутствием приговоров по таким делам в Пакистане).⁸⁸

В 2009–2010 гг. поток героина, поступающего в Россию из Афганистана по северному пути через Центральную Азию, стабилизировался. Однако существует риск того, что в ближайшие годы трафик опиатов и гашиша из Центральной Азии в Россию вновь вырастет. Важным фактором риска является растущий разрыв между быстрым темпом развития торговых связей и транспортной инфраструктуры региона – и слабым контролем над границами и сокращением изъятий опиатов в большинстве центральноазиатских стран. Этот разрыв ставит особенно серьезные вызовы перед Казахстаном, южные границы которого теперь стали внешними границами обширной зоны свободной торговли, которая объединяет Казахстан с его партнерами по Таможенному союзу – Россией и Белоруссией.

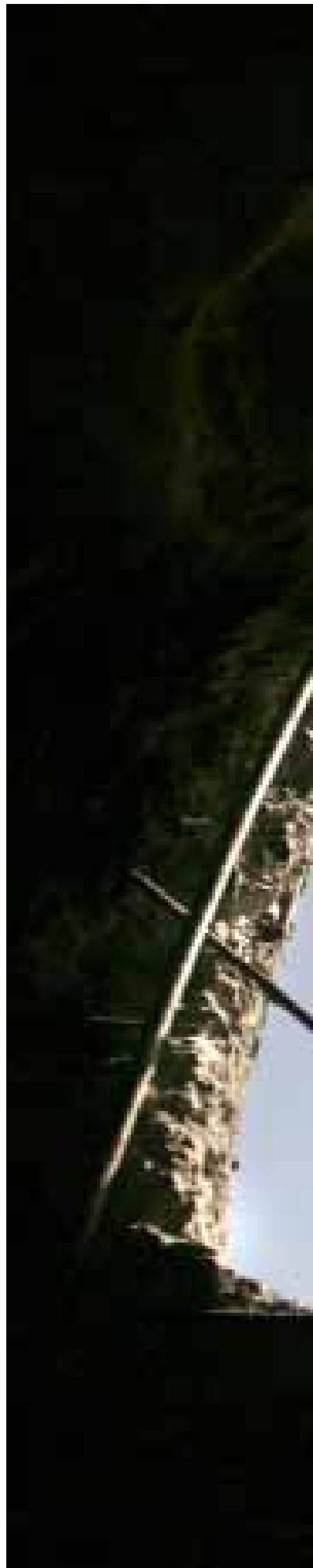
Эффект от растущих возможностей для наркоторговли вдоль северного пути наркотрафика из Афганистана через Центральную Азию может быть усугублен несколькими факторами риска, которые подробно рассмотрены в докладе и могут способствовать расширению опиоидного производства в самом Афганистане в кратко- и среднесрочном плане. Если это произойдет, то угроза афганского наркотрафика для России как главного рынка сбыта афганских наркотиков, поступающих по северному пути, и одного из крупнейших потребителей афганского героина только возрастет. В случае наихудшего сценария развития событий, часть наркотоков из Афганистана в Европу может даже быть переориентирована с балканского пути на северный.

Как отмечалось выше, в 2009 г. прибыль наркоторговцев в странах Центральной Азии от трафика героина по северному пути могла составлять около 1,4 млрд. долл. Если к этому добавить объем российского рынка героина (около 6 млрд. долл.), то вместе на Россию и Центральную Азию приходится около 12% глобального рынка героина (см. Рис. 4). Остальные прибыли на глобальном рынке героина распределены между другими транзитными странами и рынками сбыта, в том числе в других регионах мира, а часть из них отмывается через глобальную финансовую систему. Привлечение большего внимания к проблеме отмывания наркодоходов стимулирует международное сотрудничество по борьбе с наркотиками и способствует выравниванию традиционного дисбаланса между ограничением предложения наркотиков и контроля над спросом на них, в том числе в антинаркотических стратегиях США и России, в большей степени ориентированных на ограничение предложения наркотиков.

Более широкие аспекты транснациональной торговли афганскими опиатами, связанные с отмыванием средств, дают США дополнительную причину озаботиться проблемой афганского наркотрафика в целом, а не только ролью наркодоходов в финансировании повстанцев в Афганистане. Как показывает пример транснациональной финансовой и валютно-обменной сети “New Ansari Money Exchange”, доходы от торговли афганскими опиатами могут отмываться в Дубаи, а затем переводиться по каналам американской и международной финансовых систем. Этот пример иллюстрирует вездесущий характер последствий афганского наркотрафика, так как ни ОАЭ, ни США сами не являются ни транзитными странами, ни основными рынками сбыта афганских опиатов.

Наркодилер протягивает дозу опиума наркоману Джаведу на полуразрушенной террасе разгромленного бывшего Российского культурного центра в Кабуле.

Москва и Санкт-Петербург постепенно превращаются в крупные международным финансовые и торговые центры, что делает задачу укрепления правовых и правоохранных рычагов и возможностей противодействия отмыванию денег одной из приоритетных для российского правительства.





5. Наркотики, вооруженный конфликт и проблема функциональности государства

Помимо использования повстанцами наркодоходов для нужд самофинансирования, их роль в охране посевов мака может стать дополнительным источником поддержки повстанческого движения со стороны местного населения, особенно в районах, где у крестьян отсутствуют альтернативные возможности получения денежного дохода.

Существует два основных вида связи между наркобизнесом и вооруженным насилием. Во-первых, сам наркобизнес может генерировать чисто криминальное насилие как в условиях мирного времени, так и в конфликтных зонах. Наркаторговцы часто вооружены; организованные преступные группировки, занимающиеся наркотрафиком, используют собственную охрану или наемные вооруженные группировки, вплоть до своеобразных мини-армий, для защиты своего теневого бизнеса, противостояния полиции и другим силам безопасности и т. п. Наркаторговцы также ведут междоусобные войны за сферы влияния, в том числе с применением насилия против гражданских лиц. Среди наиболее интенсивных форм такого криминального насилия – связанные с наркотрафиком пограничные столкновения и инциденты, особенно на границах между основными странами-производителями наркотиков и транзитными странами, например, на афгано-таджикской или афгано-иранской границе.

Во-вторых, в зонах вооруженных конфликтов за контроль над государственной властью или территорией наркобизнес, помимо своей главной, криминальной функции – извлечения незаконной прибыли, становится еще и важным ресурсом ведения конфликта. Этот ресурс в основном используется вооруженными негосударственными игроками, доступ которых к формальной экономике и легальным источникам финансирования ограничен и которые вынуждены финансировать себя из теневых источников. При этом наркотики служат финансовым ресурсом и инструментом влияния не только для антиправительственных повстанцев, но нередко и для военизированных группировок и формирований, воюющих на стороне государства или связанных с ним.

Даже если повстанцы, ведущие вооруженную борьбу с государственной властью (например, движение Талибан в Афганистане после 2001 г.), используют наркодоходы в качестве одного из источников финансирования или участвует в наркобизнесе, их следует отличать от профессиональных органи-

зованных преступных наркогруппировок. Главное принципиальное различие между группировками двух типов состоит в том, что, в отличие от чисто криминальных организаций, повстанцы оспаривают вооруженным путем политический контроль над территорией и/или государственной властью. Хотя в экономическом плане повстанческие группировки в основном действуют в рамках неформальной, теневой экономики, они могут участвовать и в некоторых формах легальной экономической деятельности. Кроме того, структура финансирования вооруженных группировок исламистского типа – таких, как талибы в Афганистане – имеет свою специфику. Им доступен особый источник финансирования некриминального происхождения в виде средств, изначально собираемых в качестве религиозных налогов и пожертвований в мусульманских странах и общинах (как правило, на благие, легальные цели), но впоследствии перенаправляемых на нужды вооруженной борьбы через сложную систему исламских благотворительных фондов и других финансовых схем.

Связи между бизнесом на афганских опиатах и группировками вооруженной оппозиции не ограничиваются лишь Афганистаном. В отдельных районах Центральной Азии (например, Баткенском районе на юге Кыргызстана или в районе Исфара таджикской провинции Согд, граничащей с Кыргызстаном) интересы криминала, в том числе связанного с наркотрафиком, и антиправительственных боевиков могут отчасти пересекаться. Однако на фоне абсолютно доминирующей роли организованной преступных группировок в трафике опиатов по северному пути и их активного взаимодействия с коррумпированными элементами государственной власти в странах региона, связи криминала с антиправительственными элементами носят, скорее, вторичный характер. В частности, УНП ООН не нашло достоверных свидетельств тому, чтобы какая-либо вооруженно-террористическая группировка в Центральной Азии финансировалась за счет торговли героином.⁸⁹ Периодические вылазки исламистских боевиков из Афганистана в страны Центральной Азии (и в обратном направлении) сви-

детельствуют, скорее, об отсутствии эффективной системы пограничного контроля по обе стороны границы и в целом о слабой функциональности государственной власти в регионе и ее ограниченном доступе и присутствия в периферийных районах, чем о какой-либо связи с наркотрафиком. Эти вылазки следует отличать от мелких стычек между пограничниками и наркоторговцами.

Все это, однако, меркнет в сравнении с долгосрочным, устойчивым и глубоко укоренившимся симбиозом между наркоэкономикой и вооруженным конфликтом в самом Афганистане. Следующий раздел посвящен анализу ситуации в Афганистане, где продолжается активное вооруженное противостояние и где повстанцы гораздо теснее связаны с наркоэкономикой, чем в Центральной Азии.

Наркотики и исламистское повстанческое движение в Афганистане

Учитывая высокую прибыльность наркотиков, участие вооруженных негосударственных игроков в наркобизнесе во многом предопределено районами их активности и/или происхождения. При этом связи повстанцев с наркобизнесом носят наиболее тесный и системный характер в конфликтных зонах в основных наркопроизводящих странах (например, в Афганистане) и в слабо контролируемых государством районах вдоль основных путей наркотрафика. Помимо использования повстанцами наркодоходов как одного из источников самофинансирования, их роль по защите посевов мака, особенно в районах, где у крестьян отсутствуют альтернативные источники денежного дохода, может стать дополнительным источником поддержки повстанческого движения со стороны местного населения.

Важно подчеркнуть, что на Афганистан и другие наркопроизводящие страны, где связь между наркотиками и повстанческими группировками наиболее прочна, приходится наименьшая часть общей наркоприбыли, т. е. относительно небольшая доля от конечного дохода от наркоторговли на глобальном рынке, особенно в странах – конечных рынках сбыта наркотиков. Однако даже ограниченный доход от наркобизнеса, остающийся в наркопроизводящих регионах, может быть значительным по местным меркам, т. е. по сравнению со скромными масштабами местной или национальной экономики.

Когда в 1996 г., на фоне междоусобной войны между соперничающими группировками моджахедов, к власти в Афганистане де факто пришли талибы, страна уже давно была сложившимся центром региональной теневой экономики и опийного бизнеса. Вынужденные приспособляться к этой реальности талибы пытались создать экономику, основанную на взимании ренты с легальной и нелегальной торговли и сельскохозяйственного производства. При этом система налогов и сборов носила сильно локализованный характер. В ряде районов страны талибы собирали 10-процентный налог на урожай (исламский налог «ушр») со всей сельскохозяйственной продукции, включая опийный мак.⁹⁰

На рубеже веков талибы предприняли успешную попытку значительно сократить культивацию опийного мака в контролируемых ими районах, т. е. на большей части территории страны (хотя их запрет 2000 г. на выращивание мака и не касался торговли наркотиками). Этому способствовал ряд факторов. Так, доходы талибов от сборов с урожая опия уступали их доходам от сборов с контрабандной торговли другими, в том числе легальными товарами, которая велась в региональном масштабе. Например, в 1997 г. сборы талибов с контрабандной торговли ширпотребом и другими товарами, по некоторым оценкам, достигли 75 млн. долл., в то время как с урожая опия они получили всего 27 млн. долл.⁹¹ Это частично объясняет, почему талибы в финансовом отношении могли себе позволить ввести запрет на культивацию мака в 2000 г. и его успешно реализовать.⁹² По мнению специалистов, запрет талибов на выращивание мака также мог иметь целью предотвратить или смягчить международные санкции против их режима и помочь им получить зарубежную экономическую помощь. В целом, решающую роль в введении правительством талибов запрета на культивацию мака в 2000 г. сыграло сочетание рыночных факторов и конъюнктуры, международно-политических условий, а также присущего движению Талибан сильного религиозного императива, который и раньше толкал их к попыткам ограничить выращивание мака, хотя тогда и менее успешным.

В результате введенного талибами запрета на выращивание мака, в 2001 г. площадь маковых полей в Афганистане сократилась на 91% (см. Рис. 2). Чтобы обеспечить жесткое соблюдение запрета крестьянами, талибы сочетали административно-силовое давление с моральным, а также с обещаниями социально-экономической помощи (впоследствии то же самое, но безуспешно пыталось делать правительство Х. Карзая). Так, в провинции Нангархар на востоке страны талибы заключили сделки с самыми влиятельными кланово-племенными группами, например с Шинвари, которые предусматривали денежные выплаты старейшинам и предпочтительный доступ к международной помощи в обмен на отказ выращивать мак. В то же время на юге страны талибы принудили крестьян прекратить выращивать мак административно-силовым путем, однако, не имея возможности остановить наркоторговлю, продолжали взимать сборы как с переработки, так и с торговли опиумом в отдельных районах. Однако способность талибов продолжать обеспечивать жесткое соблюдение запрета на выращивание опийного мака не была проверена временем, так как режим талибов пал в конце 2001 г. в ходе иностранной интервенции во главе с США.

С середины 2000-х гг. стало набирать силу повстанческое движение во главе с талибами против сил США и НАТО и правительства Х. Карзая. Параллельно, в условиях роста цен на опий в начале 2000-х гг. (в том числе вследствие предшествовавшего резкого спада наркопроизводства в результате эффективного запрета талибов на выращивание мака), развала или низкой функциональности системы государственного управления на значительной части территории страны и отсутствия у крестьян экономических альтернатив, культивация мака стала расти в геометрической прогрессии. Пытаясь расширить свой контроль в сельских районах, в ос-

На рубеже веков талибы предприняли успешную попытку значительно сократить культивацию опийного мака в контролируемых ими районах. В результате введенного талибами запрета на выращивание мака в 2001 г. площадь маковых полей в Афганистане сократилась на 91%.

В районах с наиболее напряженной ситуацией, которые являются ареной вооруженного конфликта и террористической активности, жесткие меры по борьбе с наркотиками (например, массированное уничтожение наркопосевов с воздуха) обычно еще более антагонизируют население и способствуют росту поддержки повстанцев со стороны крестьян и дальнейшему ухудшению условий безопасности.

новном на юге страны, который оставался центром наркопроизводства, теперь уже повстанческое движение Талибан, остро нуждавшееся в средствах на ведение вооруженной борьбы, вновь стало взимать как налоги с крестьян в этом регионе в целом, так и сборы с урожая мака и производства опиая, в частности.

В целом к концу 2000-х гг. талибы наладили взаимозависимые отношения с участниками опийной экономики на юге страны, включая крестьян и торговцев опиумом. Однако этот симбиоз не дотягивает до более высокой степени интеграции между повстанцами и наркоэкономикой, которая наблюдается в ряде других регионов мира (например, в Колумбии или Мьянме).⁹³

Определить совокупный ежегодный доход талибов от сборов с различных видов экономической активности, связанной с наркотиками, за последнее десятилетие, а также долю этих доходов в общем объеме их финансирования – еще сложнее, чем вычислить валовую стоимость и чистый доход от афганской опийной экономики в целом, что само по себе не просто. Не легче определить, сколько средств талибы получают от наркотиков, а сколько – от других видов неформальной экономической деятельности. Оценки специалистов в этой области сильно разнятся, а используемая ими методика зачастую неясна. Циркулирующие в экспертном сообществе цифры могут дать лишь оценочное представление о масштабе и характере участия талибов в наркоэкономике и их дохода от выращивания мака и производства и торговли опиатами. В некоторых оценках (например, в оценке ООН годового дохода вооруженных группировок от опиая в 200–400 млн. долл. в 2006–2007 гг.) не проводится различие между повстанцами и разного рода полевыми командирами, в том числе лояльными или нейтральными к правительству.⁹⁴ Согласно более свежим данным УНП ООН, доход повстанцев от наркотиков составляет 140 – 170 млн. долл. США в год.⁹⁵ Даже если взять за отправную точку самую высокую границу этого интервала (170 млн. долл. США), то годовой доход талибов от наркотиков составит лишь около 6,5% от всей прибыли от опийной экономики, полученной в Афганистане (т. е. от 2,6 млрд. долл. в 2011 г.).⁹⁶

Трудно сказать, составляют ли сборы талибов с урожая мака большую или меньшую часть от общего объема их наркодоходов. Талибы, действительно, могут взимать сборы с крестьянских хозяйств в контролируемых ими районах, и эти сборы могут составлять большую часть доходов местных командиров талибов в этих районах. Однако представление о том, что талибы повсеместно собирают 10-процентный налог (ушр) на урожай всех культур, включая опийный мак, не подтверждается полевыми исследованиями в Гильменде и Кандагаре. Данные этих исследований, в том числе проведенных с участием членов Рабочей группы по афганскому наркотрафику, рисуют гораздо более сложную картину, когда крестьяне платят сборы с урожая опиая (и других культур) различным институтам – местному исламскому духовенству (муллам), а также талибам и правительственным чиновникам. Размер и виды этих платежей значительно варьируются от одного района к другому в зависимости от плодородности земли (например, в полупустынных и бывших пус-

тынных районах крестьяне вообще платят только 5-процентный ушр местному мулле), кланово-патронажных сетей, доминирующих в той или иной местности, и других факторов.

Непросто оценить и объем и долю финансирования, которые талибы получают от других видов наркобизнеса. В зависимости от региона совокупный доход повстанцев от опиатов может включать сборы за охрану лабораторий по переработке опиая или с импорта прекурсоров. Основные – и, по местным меркам, относительно крупные – наркодоходы талибов от сборов с урожая мака, переработки опиая и наркотрафика приходится на юго-западные районы Афганистана (и некоторые района Пакистана), но в целом они не выходят за рамки этих районов. Движение Талибан, таким образом, не относится к наркогруппировкам, действующим на глобальном уровне.

Кроме того, исследовательские данные свидетельствуют о достаточно диверсифицированной финансовой системе движения Талибан и о наличии у талибов и других источников финансирования, помимо наркотиков. Эти источники включают: регулярное взимание исламского налога на собственность и на различные виды легальной экономической деятельности, сбор налогов с контрабандной торговли драгоценными камнями и древесиной вдоль афгано-пакистанской границы, своеобразный рзкет в отношении мелкого и среднего бизнеса, а также пожертвования от идеологических сторонников в странах Персидского залива и от радикальных группировок и элементов государственной власти в Пакистане.⁹⁷ По оценкам Международного валютного фонда талибы и другие антиправительственные элементы в Пакистане, возможно, получают даже больше средств из других источников, чем от сборов с производства и торговли наркотиками.⁹⁸

На этом фоне попытки США и НАТО ограничиться операциями только против тех наркоторговцев, которые «предоставляют материальную помощь повстанцам»,⁹⁹ возможно, отвечают интересам контрповстанческой стратегии западных союзников, но не задачам реального сокращения масштабов афганской наркоэкономики. Талибы контролируют лишь ограниченный сегмент торговли героином, в основном на юге Афганистана и в Пакистане и, в отличие от группировки ФАРК в Колумбии, не стали глобальными игроками в сфере наркотрафика.

Вооруженный конфликт, наркотики и функциональность государственной власти

Наиболее фундаментальная связь между вооруженным конфликтом и наркотиками в Афганистане состоит даже не столько в прямой роли наркодоходов как источника финансирования повстанцев. Более существенная, глубинная связь заключается в той роли, которую вооруженное противостояние и другое связанное с ним насилие играют в ослаблении и подрыве базовой функциональности государственной власти, в том числе затрудняя ее доступ в контролируемые повстанцами периферийные районы, где как раз и сосредоточено выращивание опийного мака.

В районах с особенно напряженной ситуацией, которые являются ареной вооруженного конфликта и террористической активности, жесткие меры по борьбе с наркотиками (например, массированное уничтожение наркопосевов с воздуха) обычно еще более антагонизируют население и способствуют росту поддержки повстанцев со стороны крестьян и дальнейшему ухудшению условий безопасности. В то же время, как показывает ситуация в менее доступных районах южных и восточных провинций Афганистана, осуществление более мягких антинаркотических мер сильно затруднено в условиях отсутствия безопасности, присутствия государства и вообще какой-либо признанной власти. В более общем плане так называемые мягкие меры по борьбе с наркотиками (добровольное уничтожение посевов крестьянами в обмен на социально-экономическую помощь, альтернативное развитие) срабатывают только тогда, когда они являются частью более широкой стратегии сельскохозяйственного развития, причем при условии относительно неконфронтационного отношения со стороны местного населения (как, например, в Таиланде или Боливии). Такие условия могут встречаться в некоторых районах Афганистана – в основном в относительно доступных и населенных долинах, но отсутствуют, например, в предгорьях и других менее доступных районах, где присутствие государства традиционно слабо или минимально, и особенно в зонах активного вооруженного противостояния.

Ни жесткие, ни мягкие меры по борьбе с наркотиками – ни даже сочетание тех и других – не могут работать в условиях отсутствия функциональной системы управления в районах, которые играют центральную роль в афганской опийной экономике и контроль над которыми оспаривается иностранными/правительственными силами и повстанцами. В таких районах обеспечение базовых условий безопасности и функциональности власти служит основным условием того, чтобы добиться прогресса в борьбе с наркотиками, сочетая меры по социально-экономическому развитию с административно-полицейским давлением. Однако ни базовую безопасность, ни минимальную функциональность власти невозможно обеспечить до тех пор, пока не удастся значительно снизить градус вооруженного противостояния. В принципе, вооруженный конфликт с повстанцами можно решить либо силой (что США и НАТО не удалось сделать на этапе контрпов-

станческой кампании и что еще менее вероятно после вывода МССБ НАТО из Афганистана), либо путем политического урегулирования и мирного процесса.

Перспективы и характер политического урегулирования в Афганистане представляют собой остро дискуссионную проблему, которая объединяет в себе внутриафганское, региональное и более широкое международное измерения. Эта проблема детально освещается в ряде других экспертно-аналитических и научно-исследовательских докладов. Тем не менее, пока даже наиболее сбалансированные и продиктованные самыми благими намерениями планы мирного урегулирования,¹⁰⁰ в принципе признающие возможность полностью или частично интегрировать движение Талибан в сильно централизованную и относительно светскую государственно-политическую систему Афганистана весьма далеки от реальности. Ясно одно: продолжение вооруженного противостояния в отсутствие политического урегулирования служит мощным препятствием налаживанию любой мало-мальски стабильной и функциональной системы управления в основных наркопроизводящих регионах, что, в свою очередь, крайне затрудняет усилия по борьбе с наркотиками.

Однако одного только политического урегулирования конфликта недостаточно для решения проблемы слабой функциональности государственной власти в Афганистане, в том числе в районах, не затронутых повстанческим движением. Хотя талибы и могут восприниматься частью населения на юге и в некоторых других районах страны в качестве альтернативы неработающему и коррумпированному правительству, на самом деле население даже этих районов желало бы не столько прихода талибов, сколько в принципе более функциональной и легитимной системы власти.

С одной стороны, талибы имеют опыт создания как более безопасных условий, так и относительно функциональной системы власти в подконтрольных им районах, особенно в тех, где операции иностранных и правительственных сил не столь интенсивны и градус вооруженного противостояния не высок. С другой стороны, относительная стабилизация и налаживание системы управления в подконтрольных талибам районах обходится гражданскому населению довольно высокой ценой. Хотя на данном этапе Талибан как активное повстанческое движение и теневая система власти и использует доходы от сборов с урожая опия в качестве одного из своих источников финансирования, талибы продемонстрировали способность эффективно собирать основные налоги и с легальной экономической деятельности и собственности. В историческом контексте движение Талибан является одним из немногих игроков в Афганистане, имеющих опыт проведения жестких и эффективных мер по борьбе с наркотиками (хотя даже беспрецедентно эффективная, тотальная реализация ими запрета на культивацию мака от 2000 г. не смогла ограничить переработку, торговлю и транснациональный трафик наркотиков афганского происхождения). Сочетание этих и других факторов делает выдвигание условия жесткой борьбы с наркотиками, по крайней мере, возможным – хотя и не очень вероятным – предметом обсуждения на переговорах с повстанцами.

Продолжение вооруженного противостояния в отсутствие политического урегулирования служит мощным препятствием налаживанию любой мало-мальски стабильной и функциональной системы управления в основных наркопроизводящих регионах, что, в свою очередь, крайне затрудняет усилия по борьбе с наркотиками.

Главный вопрос состоит в том, насколько сочетание социально-экономических и силовых мер по борьбе с наркотиками в принципе может быть эффективным за рамками каких-то отдельных локальных контекстов и способствовать сокращению масштабов афганской опиийной экономики в целом в условиях слабой функциональности государственной власти в Афганистане и ее неспособности контролировать ситуацию в области безопасности.

Афганский силовик на окраине Кабула охраняет место, где проходит церемония сжигания опия.

Следует также иметь в виду, что способность талибов обеспечить жесткое выполнение антиопийных законов на данном этапе может быть более ограниченной, чем на рубеже 1990-х и 2000-х гг., т. е. в конце периода их фактического правления. В отсутствие экономических альтернатив и устойчивого присутствия государства, но при наличии беспрецедентно большой площади плодородных и орошаемых земель в наркопроизводящих районах, вероятность роста культивации мака на юге страны высока. На этом фоне маловероятно, чтобы талибы, по крайней мере в ближайшем будущем, стали рисковать своими неконфронтационными отношениями с местным населением и даже некоторой поддержкой с его стороны, внедряя жесткие меры по борьбе с наркотиками.

Продолжающееся вооруженное насилие и общая нестабильность в Афганистане затрудняют использование таких «мягких» антинаркотических мер и стратегий, как внедрение наркозамещающих сельскохозяйственных культур, создание альтернативных источников дохода и рабочих мест, предоставление помощи по развитию и в целом социально-экономическое развитие. В зонах высокого риска и продолжающегося вооруженного конфликта затруднено применение и более жестких, полицейско-силовых мер по борьбе с наркотиками. Однако главный вопрос состоит в том, насколько сочетание социально-экономических и полицейско-силовых мер по борьбе с наркотиками в принципе может быть эффективным, за рамками каких-то отдельных локальных контекстов, и способствовать сокращению масштабов афганской опиийной экономики в целом в условиях слабой функциональности государственной власти в Афганистане и ее неспособности контролировать ситуацию в области безопасности. Эта проблема лишь усугубится после завершения присутствия МССБ НАТО в Афганистане в его нынешнем виде.

Никакого значительного сокращения наркоэкономики, в том числе в конфликтной зоне, не будет до тех пор, пока не сложится благоприятного сочетания региональной и глобальной рыночной конъюнктуры в пользу снижения наркопроизводства в том или ином регионе – например, в результате появления формальных или неформальных экономических альтернатив опию как стабильному источнику денежного дохода. Как отмечалось в данном докладе, временный спад культивации опиийного мака в Афганистане в 2008–2009 гг. произошел вследствие, прежде всего, коррекции рыночных условий в пользу роста производства пшеницы на фоне глобального продовольственного кризиса, роста цен на зерновые и ухудшения продовольственной безопасности крестьянских хозяйств.

Однако одних только экономических факторов и условий, благоприятствующих спаду опиийного производства, совершенно недостаточно для устойчивого и значительного сокращения масштабов опиийной экономики в долгосрочном плане. Этой цели невозможно достичь в отсутствие условий безопасности, а их может обеспечить только функциональная государственная власть. Во всех странах, которым в прошлом удалось добиться значительного сокращения наркоэкономики (таких, как Таиланд, Мьянма или Китай), эта задача была решена именно усилиями национальной государственной власти. Слабая функциональность государства в Афганистане делает задачу государственного строительства и укрепления государственных институтов на базе внутриафганского политического урегулирования главным долгосрочным приоритетом, в том числе с точки зрения повышения эффективности борьбы с наркотиками. При этом такое политическое урегулирование должно учитывать сильные различия между региональными и политико-культурными контекстами внутри Афганистана, а также исторический опыт определенного государственного присутствия и контроля в равнинных районах страны и его традиционную слабость в племенных и периферийных зонах.





6. Выводы

Основная дилемма в борьбе с наркотиками внутри и вокруг Афганистана состоит не в выборе между жесткими и мягкими антинаркотическими мерами, т. е. между либо уничтожением наркопосевов и перехватом наркотиков, либо альтернативным развитием. Любая эффективная антинаркотическая стратегия требует комплексного сочетания полицейско-силовых мер с усилиями по альтернативному развитию.

- На Афганистан уже приходится 80-90% площади посевов опийного мака и производства опиума в мире, и объем наркопроизводства продолжит расти в преддверии и после вывода в 2014 г. Международных сил содействия безопасности НАТО и сокращения американского контингента. Все стороны, которых так или иначе касается афганская проблема, должны признать, что сокращение потоков наркотиков из Афганистана представляет собой общую долгосрочную задачу. Ее решение требует международного сотрудничества в области разработки и применения комплексных стратегий по борьбе с наркотиками, которые отвечают проблемам безопасности, социально-экономического развития и государственного управления в Афганистане.
- Россия является одним из крупнейших в мире рынков сбыта афганского героина. Соответственно, на ее долю приходятся одни из самых тяжелых последствий афганского наркотрафика в области безопасности и здоровья населения и в социально-экономической сфере.
- Так как Россия не имеет и не может себе позволить прямого военного или иного силового присутствия в Афганистане, в борьбе с наркотиками она вынуждена опираться на ту систему и структуры безопасности, которые действуют в самом Афганистане. В этом смысле Россия объективно заинтересована в укреплении сектора безопасности и общей функциональности государственной власти в Афганистане, а также в активизации регионального сотрудничества по противодействию наркотикам вокруг Афганистана, особенно вдоль северного пути наркотрафика через страны Центральной Азии.
- С 2001 г. основные интересы США в Афганистане были связаны с обеспечением безопасности и борьбой с терроризмом, а не с борьбой с наркотиками. Тем не менее, США имеют свои причины со-

действовать в борьбе с наркотиками в Афганистане – даже несмотря на то, что сами США не являются крупным конечным рынком сбыта афганских опиатов. В последние годы США уделяют растущее внимание роли наркодоходов в финансировании повстанческой и террористической активности, а также рассматривают наркотики как один из основных источников коррупции и факторов, подрывающих функциональность государства в Афганистане.

- США являются крупнейшим и наиболее влиятельным внешним игроком в сфере безопасности в Афганистане – и останутся таковым и после завершения операции МССБ НАТО в 2014 г. США также предоставляют большую часть помощи Афганистану по борьбе с наркотиками и располагают значительными ресурсами и возможностями для содействия борьбе с наркотрафиком из Афганистана.
- Хотя для России и США угрозы, связанные с афганскими опиатами, носят разный характер и несравнимы по масштабу, у Москвы и Вашингтона есть и ряд общих интересов в противодействии афганскому наркотрафику и сокращении глобального рынка опиатов.
- Афганский наркотрафик служит одним из основных источников криминальных наркодоходов в мире. Он тесно связан с другими видами транснациональной преступности и отмывания денег на региональном и глобальном уровнях, которые угрожают интересам как России, так и США, стимулируя подъем этих угроз.
- Связи между наркотрафиком, коррупцией и низкой функциональностью власти носят системный характер и выходят за пределы Афганистана, подрывая безопасность и разъедая системы государственного управления в регионах, представляющих стратегический инте-

- рес для России и США. .
- Связи между наркотрафиком и организованным вооруженным насилием (и транснациональными сетями криминального и террористического толка) служат источником новых типов угроз безопасности на региональном и глобальном уровнях.
 - Россию и США объединяет проблема высокого уровня потребления опиатов на внутреннем рынке, даже если эти опиаты и поступают к ним из разных регионов мира.
 - Несмотря на разногласия по вопросу о выборе конкретных стратегий по борьбе с наркотиками в Афганистане (например, по проблеме массированного уничтожения наркопосевов) и об ответственности за проведение этих мер, в российских и американских подходах к проблеме есть и общие моменты. Так, есть понимание того, что основная дилемма в борьбе с наркотиками внутри и вокруг Афганистана состоит не в выборе между жесткими и мягкими антинаркотическими мерами, т. е. между либо уничтожением наркопосевов и перехватом наркотиков, либо альтернативным развитием. Члены Рабочей группы особо подчеркивают, что любая эффективная антинаркотическая стратегия требует комплексного сочетания полицейско-силовых мер с усилиями по альтернативному развитию. Оптимальное сочетание и баланс мер по перехвату наркотиков, уничтожению наркопосевов и внедрению альтернативных культур и источников денежного дохода может варьироваться даже для разных районов одной и той же провинции и неизбежно будет разным для разных локальных и региональных контекстов внутри одной страны.
 - Антинаркотическая стратегия, всецело подчиненная только задаче борьбы с повстанческим движением талибов, является совершенно недостаточной. Наркоэкономика и наркотрафик в Афганистане приносят прибыль широкому кругу бенефициаров, включая криминальные сети и коррумпированных государственных чиновников. Повстанцы же располагают диверсифицированной системой финансирования, получая доход с видов деятельности, не связанных с наркотиками.
 - Продолжающийся в Афганистане вооруженный конфликт затрудняет или блокирует доступ государственной власти во многие основные районы выращивания опионого мака и ослабляет общую функциональность государства. Эффективность любых мер по борьбе с наркотиками, будь то усилия по альтернативному развитию или полицейские меры, зависят от улучшения условий безопасности. Это, в свою очередь, требует реального прогресса на пути к политическому решению вооруженного конфликта в Афганистане. На сегодняшний день такая перспектива все еще представляется отдаленной и движение по этому пути идет очень медленно.
 - Задача сокращения потребления наркотиков и спроса на них требует не только полицейских и социально-экономических мер и укрепления международного сотрудничества, но и профилактики наркомании, лечения наркозависимых и образовательно-просветительских усилий. В рамках российско-американского сотрудничества по контролю над наркотиками в целом и сокращению поставок афганских опиатов, в частности, следует уделять больше внимания сокращению спроса на наркотики.
 - Россия и США могут сделать гораздо больше в сфере отслеживания глобальных финансовых потоков, связанных с афганским наркотрафиком. Активизация сотрудничества в борьбе с отмыванием наркодоходов принесет несомненную выгоду обеим сторонам.
 - Совокупная прибыль от торговли афганским героином в России и транзитных странах северного пути наркотрафика – государствах Центральной Азии – составляет более 12% мирового рынка героина. Это выводит на первый план задачу борьбы с отмыванием наркодоходов и активизации сотрудничества в этой области на региональном и более широком международном уровнях.
 - Финансовая система и интересы США не застрахованы от транзакций, связанных с отмыванием наркодоходов, в том числе доходов от торговли афганскими опиатами. В то же время США обладают уникальным опытом в сфере противодействия отмыванию денег и солидными ресурсами и возможностями в этой области, которые могли бы представлять особый интерес для России, учитывая масштаб стоящей перед ней героиневой угрозы.

Задача сокращения потребления наркотиков и спроса на них требует не только принятия полицейских и социально-экономических мер и укрепления международного сотрудничества, но и профилактики наркомании, лечения наркозависимых и образовательно-просветительских усилий.

Когда в 2014 г. международное военное присутствие в Афганистане завершится в его нынешней форме, высока вероятность того, что и так слабый контроль афганского правительства в ряде наркопроизводящих провинций еще больше – и, возможно, значительно – ослабнет.

- Афганский наркотрафик является не только острой проблемой для России и других конечных рынков потребления наркотиков, но и растущей угрозой для самого Афганистана, где растет потребление наркотиков и масштабы связанной с ними коррупции. Наркотрафик афганских опиатов также напрямую угрожает основным транзитным странам, прежде всего Ирану, Пакистану и странам Центральной Азии.
- Благодаря помощи по сельскохозяйственному развитию площадь орошаемых земель в Афганистане никогда не была такой большой, как сейчас. Когда в 2014 г. международное военное присутствие в Афганистане завершится в его нынешней форме, и без того ограниченный правительственный контроль в ряде наркопроизводящих провинций еще больше – и, возможно, значительно – ослабнет. Сокращение присутствия государства в сочетании с ухудшением безопасности подорвет легальные экономические возможности и рынки. На этом фоне расширившиеся площади обрабатываемых и орошаемых земель, с большой вероятностью, будут переориентированы на выращивание мака.
- Ряд факторов риска в самом Афганистане, которые могут стимулировать рост производства и экспорта опиатов в кратко- и среднесрочной перспективе накладываются на определенное расширение возможностей для наркотрафика. Это связано как с рисками, специфичными для северного пути (расширение зоны свободной торговли), так и с факторами, которые характерны и для наркотранзита через Пакистан (слабый пограничный контроль и недостаточно эффективная борьба с наркотиками), а также с рядом рисков, общих для всех путей трафика афганских опиатов (например, развитие транспортной инфраструктуры, в том числе трансрегиональной).
- До сих пор большая часть американских инициатив в борьбе с афганскими наркотиками, в том числе в Центральной Азии, развивалась параллельно деятельности тех региональных форумов и институтов, где Россия играет важную или ключевую роль, а не во взаимодействии с ними. Это отражает устойчиво низкий уровень доверия между США и Россией в том, что касается их интересов и присутствия в

Центральной Азии, и своеобразное стратегическое соперничество между ОДКБ/ШОС и НАТО в более широком регионе. В более конкретном плане, российско-американскому сотрудничеству в противодействии афганскому наркотрафику по северному пути препятствуют:

- неготовность правительств центральноазиатских государств, особенно Таджикистана, Узбекистана и Туркменистана, в полной мере сотрудничать как с Россией и США, так и между собой, в сфере борьбы с наркотиками;
- растущее военное присутствие США в Центральной Азии в контексте сокращения американского контингента в Афганистане подогревает подозрения России относительно истинных мотивов, стоящих за готовностью США к сотрудничеству в борьбе с наркотиками вдоль северного пути.
- В Центральной Азии нагрузка по борьбе с наркотиками особенно возрастет для южных границ Казахстана, которые стали границами зоны свободной торговли с Россией. Такая растущая нагрузка диктует острую необходимость в том, чтобы Казахстан проводил более активную политику борьбы с наркотиками в регионе. Кроме этого, в базирующемся в Алма-Ате Центральноазиатском региональном информационном координационном центре (ЦАРИКЦ), аффилированном с УНП ООН, в настоящее время представлены и Россия, и США.
- Несмотря на все сложности и разногласия, особенно по Афганистану и Центральной Азии, существуют и факторы, облегчающие российско-американское сотрудничество в контексте борьбы с афганским наркотрафиком. Одним из них служит широкое и активное двустороннее взаимодействие в сфере борьбы с наркотиками, которое поступательно развивается уже многие годы, вне зависимости от любых зигзагов в области российско-американских отношений. Двустороннее сотрудничество России и США в области перехвата наркотиков и других видов антинаркотической деятельности стало эффективным средством укрепления доверия между двумя странами, особенно по линии их антинаркотических служб и правоохранительных структур в целом.

Список принятых сокращений

СОКРАЩЕНИЙ

АНП	Афганская национальная полиция
ВВП	валовой внутренний продукт
ВИЧ	вирус иммунодефицита человека
га	гектар
долл.	доллар США
ЕАГ	Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
ЕС	Европейский союз
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОАЭ	Объединенные арабские эмираты
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
кг	килограмм
МССБ	Международные силы содействия безопасности в Афганистане
ПОД/ФТ	противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
Росфинмониторинг	Федеральная служба по финансовому мониторингу, РФ
т	тонна
УНП ООН	Управление по наркотикам и преступности ООН
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (Financial Action Task Force, FATF)
ФСКН России	Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков Российской Федерации
ЦАРИКЦ	Центральноазиатский региональный информационный координационный центр
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
DEA	Управление по борьбе с наркотиками, США
Fin TRACA	Центр финансовых докладов и анализа, Афганистан

ПРИМЕЧАНИЯ

Раздел 1

1 Afghanistan Opium Survey 2012: Summary Findings. – Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2012, P. 4-5. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Summary_Findings_FINAL.pdf.

2 Ответы Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на вопросы российских СМИ по итогам участия в 49-й Мюнхенской конференции по безопасности. Мюнхен, 2 февр. 2013 г. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/8C06FC31D7B8F91A44257B07001FCDBD.

3 Интервью с Николаем Карташовым, начальником управления ФСКН России по взаимодействию со СМИ: Все, кто занимается борьбой с наркотиками, стараются в свою работу политику не приплетать // Коммерсантъ-FM. 30.01.2013. <http://www.kommersant.ru/doc/2116465>.

Раздел 2

4 Заявление секретаря Совета Безопасности РФ Николая Патрушева, цит. по: РИА-Новости. 22.09.2011. <http://rt.com/politics/security-world-hold-meeting-093/>.

5 World Drug Report 2011 / UN Office on Drugs and Crime. – N.Y.: UN, 2011. P. 71. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf;
The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. – Vienna: UNODC, 2011. P. 44. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_2011-web.pdf.

6 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 44.

7 World Drug Report 2011. P. 72–73.

8 International Narcotics Control Strategy Report, V. I. – Washington D.C.: U.S. Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012. P. 376. <http://www.state.gov/documents/organization/187109.pdf>.

9 Например, по данным на июнь 2011 г., министерство обороны США с 2004 г. потратило более 330 млн. долларов из своего бюджета на мероприятия по борьбе с наркотиками в Афганистане. Из выступления представителя министерства обороны США полковника Джозефа Уилоби (Lieutenant Colonel Joseph Willoughby) на заседании Российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику в Вашингтоне 26 сентября 2011 г.

10 Цит. по: Blanchard C. Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy / Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL32686. – Washington D.C.: CRS. 12 August 2009. P. i. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>.

11 U.S. reverse Afghan drug policy, eyes August vote // Reuters. 27.06.2009. <http://www.reuters.com/article/2009/06/27/idUSLR127167>.

12 См. Критический разбор стратегий и мер по борьбе с наркотиками в Афганистане в первой половине 2000-х гг. в статье: Felbab-Brown V. Afghanistan: when counternarcotics undermines counterterrorism // Washington Quarterly. Autumn 2005. V. 28. № 4. P. 55–72. http://reformdrugpolicy.com/wp-content/uploads/2011/09/05autumn_felbab.pdf. О последствиях силового уничтожения наркопосевов в Афганистане см. Rubin B.R., Sherman J. Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication. – N.Y.: Center on International Cooperation New York University, 2008.

13 Заявление Майкла Викерса, помощника Министра обороны США по специальным операциям и конфликтам низкой интенсивности, цит. по: Shanker T., Bumiller E. U.S. shifts Afghan narcotics strategy // The New York Times. 23.07.2009. http://www.ny-times.com/2009/07/24/world/asia/24poppy.html?_r=0.

14 Report of the International Narcotics Control Board for 2011. – N.Y.: International Narcotics Control Board, 2012. P. 57. http://www.unodc.org/documents/southasia/reports/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_english_PDF.pdf.

15 Ibid. P. 62.

16 Ibid. P. 58–62. Опиаты также остаются наиболее опасными из всех наркотиков, потребляемых в США: в 1999–2009 потребители опиатов устойчиво преобладали среди людей, обратившихся за лечением от наркозависимости (на них пришелся 21% всех таких случаев, а, например, на потребителей кокаина – 9% и синтетических наркотиков – 6%), и уступали по численности только больным, обратившимся за лечением алкогольной зависимости. Treatment Episode Data Set / United States Department of Health and Human Services, April 2011. <http://www.dasis.samhsa.gov/teds09/teds2k9nweb.pdf>.

17 Alternative Development: A Global Thematic Evaluation Final Synthesis Report. – Vienna: UNODC, 2005. P. 15. http://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05.pdf.

18 Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threats to National Security. – Washington DC: The White House, July 2011. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf.

Раздел 3

19 Afghanistan Opium Survey 2011. – Vienna: UNODC, 2011. P. 5. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2011_web.pdf.

20 International Narcotics Control Strategy Report. V. I. P. 91.

21 Afghanistan Opium Survey 2008. – Vienna: UNODC, 2008, P. 7. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf.

ПРИМЕЧАНИЯ

22 Существуют разные мнения, как среди членов Рабочей группы, так и среди других экспертов, относительно того, насколько объединено движение Талибан и вообще можно ли его рассматривать как единую организацию. Согласно двум основным подходам, талибы представляют собой либо организацию (движение) франшизного типа, в рамках которого местные отряды и командиры имеют значительную степень автономности, либо как децентрализованную организацию, которая, тем не менее, сохраняет достаточно четкую систему руководства и командования (см. Giustozzi A. *Negotiating with the Taliban: Issues and Prospects* / The Century Foundation Report. – N.Y., 2010. <http://tcf.org/assets/downloads/tcf-Gius-tozzi.pdf>). Судя по всему, талибы, действительно, имеют четкую систему руководства в национальном масштабе и в их рядах, как правило, не наблюдается каких-либо конфликтов по поводу руководства и командования на уровне того или иного района или провинции. (см. Dorransoro G. *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*. – Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2009. http://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf).

23 *Afghanistan Opium Survey 2009: Summary Findings*. – Vienna: UNODC, 2009. P. 1. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2009_summary.pdf.

24 *Afghanistan Opium Survey 2012: Summary Findings*. – Vienna: UNODC, Nov. 2012. P. 4–5. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Summary_Findings_FINAL.pdf.

25 *Afghanistan Opium Survey 2011*. P. 1, 6, 51–52.

26 *International Narcotics Control Strategy Report*. V. I. P. 91.

27 *Afghanistan Opium Survey 2011*. P. 18; *Afghanistan Opium Survey 2012: Summary Findings*. P. 4; *International Narcotics Control Strategy Report*. V. I. P. 93.

28 Хотя, по оценкам УНП ООН, производство опиума сократилось на 36% по сравнению с 2011 г., это сокращение произошло в основном в результате падения урожайности вследствие инфекционного заболевания растений опийного мака и суровых погодных условий (см. *Afghanistan Opium Survey 2012*. P. 4).

29 *Afghanistan Opium Survey 2012: Summary Findings*. P. 6.

30 Ibid.

31 Mansfield D. *Between a Rock and a Hard Place: Counter-Narcotics Efforts and Their Effects in Nangarhar and Helmand in the 2010-2011 Growing Season* / *Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) Case Study Series*. – Kabul: AREU, 2011. P. 11. <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1128E-Between%20a%20Rock%20and%20a%20Hard%20Place-CS-2011.pdf>.

32 *Afghanistan Opium Survey 2011*. – Vienna: UNODC, 2011. P. 38. http://www.unodc.org/documents/commissions/subcom/SUBCOM-2011/Afghanistan_Opium_Survey_2011.pdf.

33 *Afghanistan Opium Survey 2011*. Op. cit.

34 Ibid. P. 18, 29, 31, 58.

35 Mansfield D. Managing Concurrent and Repeated Risks / Afghanistan Research and Evaluation Unit, -- Kabul: AREU, August 2011. <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1122E%20Managing%20Concurrent%20and%20Repeated%20Risks%202011.pdf>.

36 Mansfield D. Between a Rock and a Hard Place. Op. cit.; выступление Дэвида Мэнсфилда на заседании Российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику в Вашингтоне 25 сент. 2011 г.

37 Afghanistan Opium Survey 2011. P. 54–55.

38 Ibid. P. 64; International Narcotics Control Strategy Report. V. II. P. 93.

39 Afghanistan Opium Survey 2011. P. 2, 73, 77.

40 Ibid. P. 77.

41 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia: A Threat Assessment. – Vienna/Alma-Ata: UNODC, May 2012. P. 17. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf; Drug Use in Afghanistan: 2009 Survey / Executive Summary. Vienna: UNODC, 2010. P. 5. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghan-Drug-Survey-2009-Executive-Summary-web.pdf>.

42 World Drug Report 2011. P. 210. Хотя Афганистан и Иран занимают первое и второе место в мире по доле потребителей опиатов (т. е. всех наркотиков опийной группы) от взрослого населения страны (от 15 до 64 лет), Китай и Россия лидируют по абсолютной численности потребителей опиатов.

43 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 10, 19–20, 35–36.

44 Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium. – Vienna: UNODC, 2009. P. 2–3. http://www.unodc.org/doc-uments/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf.

45 International Narcotics Control Strategy Report. V. I. P. 93.

46 Mansfield D. Responding to Risk and Uncertainty: Understanding the Nature of Change in the Rural Livelihoods of Opium Poppy Growing Households in the 2007/2008 Growing Season / Report for the British Government's Afghan Drugs Inter-departmental Unit, July 2008. http://www.davidmansfield.org/field_work.php. P. 47; Idem. Managing Concurrent and Repeated Risks. P. 32.

47 Rubin B.R., Sherman J. Op. cit.

48 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 34, 37.

49 Corruption Perception Index 2012 / Transparency International, 2012. <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.

50 Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims. – Vienna: UNODC, Jan. 2010. P. 4. <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

ПРИМЕЧАНИЯ

51 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 10, 21–25; Afghani–stan Opium Survey 2012. P. 4.

Раздел 4

52 World Drug Report 2011. P. 45.

53 Ibid. P. 71.

54 Пресс-конференция директора Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков Виктора Иванова, Пресс-центр ВГТРК «Россия». 05.04.2012.

55 International Narcotics Control Strategy Report. V. 1. P. 267–269.

56 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 28; International Narcotics Control Strategy Report. V. I. P. 376, 413.

57 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 44.

58 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 48, 69–70.

59 Ibid. P. 58–59.

60 International Narcotics Control Strategy Report. V. I. P. 413.

61 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 14, 72.

62 Ibid. P. 53, 57.

63 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 47.

64 Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia. P. 70.

65 Ibid. P. 46.

66 По оценкам УНП ООН за 2009 г., абсолютное большинство 1,7 млн. потребителей опиатов в России составляли героиновые наркоманы. См. World Drug Report 2011. P. 51, 72–73.

67 Директор ФСКН России В.Иванов, цит. по: Интерфакс. 23.03.2012.

68 World Drug Report 2011. P. 83. http://www.unodc.org/documents/data-andanalysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf.

69 Директор ФСКН России В.Иванов, цит. по: Интерфакс. 23.03.2012.

70 Gavrilis G. Central Asia's Border Woes and the Impact of International Assistance / Open Society Foundation Central Asia Project, Occasional Paper №. 6, May 2012. <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/occasional-paper-series-20120601.pdf>.

- 71 Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism / International Monetary Fund (IMF) Country Report No. 11/317. – Washington D.C.: IMF, 2011. P. 7.
<http://www.apgml.org/documents/docs/17/Afghanistan%20-%20published%20DAR.pdf>.
- 72 Ibid., 10.
- 73 International Narcotics Control Strategy Report. V. II: Money Laundering and Financial Crimes. – Washington D.C.: U.S. Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012. P. 50. <http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>.
- 74 Ibid. P. 49; Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 7, 27.
- 75 Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 20; International Narcotics Control Strategy Report. V. II. P. 2, 28.
- 76 Trofimov Y. Afghanistan targets flight of cash // The Wall Street Journal. 22.02.2012. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204131004577237001349011894.html>.
- 77 Najafizada E. U.S. exit risks Afghan economy as cash pumped into Dubai // Bloomberg. 05.07.2012. <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-05/u-s-exit-risks-afghan-economy-as-cash-pumped-into-dubai-villas.html>.
- 78 В статистике Центра финансовых докладов и анализа Афганистана (Fin TRACA) не делается разграничений между наркодоходами, незаконным переводом средств иностранной помощи и переводами легальных средств.
- 79 Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 7, 26, 47, 57; International Narcotics Control Strategy Report. V. II. P. 9–10, 31.
- 80 Financial Action Task Force (FATF) Public Statement. 16.02.2012.
<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-16february2012.html>.
- 81 Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process / FATF Document. 22 Feb. 2013.
<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/improvingglobalamlcftcomplianceon-goingprocess-22february2013.html>.
- 82 Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Money Laundering. – Manama (Bahrain): FATF; The Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF), 2011. P. 26–27. http://www.menafatf.org/images/UploadFiles/Illicit_Trafficking_and_ML_Eng.pdf.
- 83 Mutual Evaluation Report of the United Arab Emirates: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. – Manama (Bahrain): FATF / MENAFATF, 9 April 2008. P. 15.
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20UAE%20full.pdf>.

ПРИМЕЧАНИЯ

84 Drug Investigations Lead to Treasury Designation of New Ansari Money Exchange / U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) Press-Release. 18.02.2011.
<http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr021811a.html>.

85 Mutual Evaluation Report of Pakistan: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. – Sydney: The World Bank and Asia/Pacific Group on Money Laundering, 9 July 2009. P. 1, 37. <http://www.apgml.org/documents/docs/17/Pakistan%20MER%20-%20final%20version.pdf>;
Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 27.

86 FATF Public Statement. 22 Feb. 2013. <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperative-jurisdictions/documents/fatfpublicstatement22february2013.html>.

87 Second Mutual Evaluation Report of the Russian Federation: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. – Paris: FATF; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 20 June 2008. P. 7. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Russia%20ful.pdf>.

Раздел 5

88 International Narcotics Control Strategy Report. V. II. P. 178–179, 147.

89 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 46.

90 Rubin B.R. The political economy of war and peace in Afghanistan // World Development. Oct. 2000. V. 28, № 10. P. 1789–1803.
<http://elmu.umm.ac.id/file.php/1/journal/UVW/World%20Development/Vol28.Issue10.Oct2000/1060.pdf>.

91 Naqvi Z.F. Afghanistan–Pakistan Trade Relations. – Islamabad: World Bank, 1999. P. 15–16.

92 Afghanistan: Annual Opium Poppy Survey 2001. – Islamabad: United Nations International Drug Control Program (UNDCP), 2001. P. ii. http://www.unodc.org/pdf/publications/report_2001-10-16_1.pdf.

93 Подробнее см. Stepanova E. Illicit drugs and insurgency in Afghanistan // Perspectives on Terrorism. May 2012. V. VI. № 2. P. 4–18. <http://www.terrorismanalysts.com/pt/articles/issues/PTv6i2.pdf>;
Idem. Beyond “narcoterrorism”: illicit drug business and terrorist tactics in armed conflicts // The Politics of Narcotic Drugs: A Survey / Ed. by J.Buxton. – L.: Routledge, 2010. P. 120–130.

94 Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of Afghan Opium. P. 2. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf.

95 The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment. P. 22, 30; см. также Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 31.

96 “Afghanistan Opium Survey 2011. P. 77.

97 Whitlock C. Diverse sources fund insurgency in Afghanistan // The Washington Post. 27.09.2009. http://articles.washingtonpost.com/2009-09-27/world/36920360_1_taliban-officials-taliban-leaders-afghan-officials; Collins C., Ali A. Financing the Taliban: tracing the dollar behind the insurgencies in Afghanistan and Pakistan / New America Foundation brief, 19 April 2010. http://counterterrorism.newamerica.net/publications/policy/financing_the_taliban.

98 Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. P. 31.

99 Afghanistan Report 2009. – Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2009. P. 29. http://www.isaf.nato.int/pdf/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf.

100 См., например, Brahim L., Pickering T.R. Afghanistan: Negotiating Peace: The Report of the Century Foundation International Task Force on Afghanistan and its Regional and International Dimensions. – N.Y.: The Century Foundation Press, 2011. <http://old.tcf.org/publications/pdfs/afghanistan-negotiating-peace/AfghanTCFTask-Force%20BookComplete.pdf>.

Совет директоров Института Восток-Запад

ПРЕДСЕДАТЕЛИ

Росс Перо, мл. (США)

Сопредседатель совета директоров
Институт Восток-Запад
Председатель
Хиллвуд Девелопмент Компани,
ЛЛС (Hillwood Development
Company, LLC)
Член совета директоров
Делл, Инк. (Dell, Inc.)

Армен Саркисян (Армения)

Вице-председатель совета
директоров
Институт Восток-Запад
Президент
Евразия Хаус Интернешнл (Eurasia
House International)
Экс-премьер-министр Армении

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

Джон Эдвин Мроз (США)

Президент, сооснователь и главный
исполнительный директор
Институт Восток-Запад

Р. Уильям Айд III (США)

Партнер
МакКенна Лонг энд Олдридж ЛЛП
(McKenna Long & Aldridge LLP)
Советник и секретарь совета
директоров
Институт Восток-Запад

Лео Шенкер (США)

Старший исполнительный вице-
президент
Сентрал Нэшэнал-Готтесман, Инк.
(Central National-Gottesman, Inc.)
Казначей совета директоров
Институт Восток-Запад

ЧЛЕНЫ

Марти Ахтисаари (Финляндия)

Экс-председатель
Институт Восток-Запад
Лауреат Нобелевской премии мира
за 2008 год
Экс-президент Финляндии

Теводрос Ашенафи (Эфиопия)

Председатель и главный
исполнительный директор
Саут Вест Энерджи (Гонконг) Лтд.
(South West Energy (HK) Ltd.)

Джеральд Т. Болдридж (США)

Председатель
Репаблик Энерджи, Инк. (Republic
Energy, Inc.)

Сэр Питер Бонфилд (Великобритания)

Председатель
ЭнЭксПи Сэмикондакторс (NXP
Semiconductors)

Мэтт Бросс (США)

Председатель и Главный
исполнительный директор
ДаблЮБиИ Гонконг (WBE Hong
Kong)

Пьер Вимон (Франция)

Посол
Посольство Французской
Республики в Вашингтоне (ок.
Колумбия, США)

Александр Волошин (Россия)

Председатель совета директоров
ОАО «Уралкалий»

Чжоу Вэньчжун (Китай)

Генеральный секретарь
Боаоский азиатский форум (Boao
Forum for Asia)

Адель Газзави

Основатель
КОНЕКТАС (CONEKTAS)

Анураг Джайн (Индия)

Председатель
Лаурус Эдьютек Pvt. Лтд. (Laurus
Edutech Pvt. Ltd.)

Джеймс Джонс (США)

Экс-советник по национальной
безопасности президента США

Вольфганг Ишингер (ФРГ)

Председатель
Мюнхенская конференция по
безопасности (Munich Security
Conference)
Глобальный руководитель по
отношениям с правительственными
структурами
Эллайанц ЭСЕ (Allianz SE)

**Хайфа Аль-Кайлани
(Великобритания)**

Основатель и председатель
Международный форум арабских
женщин (Arab International Women's
Forum)

Питер Кастенфельт (Великобритания)

Председатель
Архипелаго Энтерпрайзис, Лтд.
(Archipelago Enterprises, Ltd.)

Мария Ливанос Каттауи (Швейцария)

Экс-генеральный секретарь
Международная Торговая Палата

Дэвид Коэн (Великобритания)

Председатель
Эф энд Си РЕЙТ Проперти
Менеджмент (F&C REIT Property
Management)

Джоэль Коуэн (США)

Профессор
Технологический институт штата
Джорджия (Georgia Institute of
Technology)

Роберт Н. Кэмпбелл III (США)

Вице-председатель (в отставке)
Делуатт ЭлЭлПи (Deloitte LLP)

Зухал Курт (Турция)

Главный исполнительный директор
Курт Энтерпрайзес (Kurt Enterprises)

Кевин МакГоверн (США)

Председатель
Институт Воды (The Water Institute)
Сооснователь
СОБЕ Бевереджес (SOBE Beverages)

Марк Малетц (США)

Старший научный сотрудник
Гарвардская школа бизнеса

Ген. (в отст.) Т. Майкл Мозли (США)

Мозли энд Эссошиэйтс, ЭлЭлСи
(Moseley and Associates, LLC)
Экс-начальник штаба ВВС США

Фрэнсис Наджафи (США)

Главный исполнительный директор
Пивотал Груп (Pivotal Group)

Тсунео Нишида (Япония)

Посол;
Постоянный представитель Японии
при ООН

Рональд П. О'Хэнли (США)

Президент
Управление активами и
корпоративные услуги
Фиделити Инвестментс (Fidelity
Investments)

Юсеф Аль Отайба (ОАЭ)

Посол
Посольство Объединенных Арабских
Эмиратов в Вашингтоне (округ
Колумбия, США)

**Адмирал (в отст.) Вильям А.Оуэнс
(США)**

Председатель
АЕА Холдингс Азия (AEA Holdings Asia)
Экс-вице-председатель
Объединенный комитет начальников
штабов США

Сара Перо (США)

Директор и сопредседатель по
вопросам развития
Центр исполнительских искусств
Далласа (Dallas Center for Performing
Arts)

Джордж Ф. Расселл (мл.) (США)

Почетный председатель
Расселл Инвестмент Груп (Russell
Investment Group),
Основатель
Расселл 20-20

Луиз Ричардсон (США)

Директор
Университет Сент-Эндрюс (University
of St.Andrews)

Джон Роджерс (США)

Управляющий директор
Голдман Сакс и Ко. (Goldman Sachs &
Co.)

СО-ОСНОВАТЕЛЬ

Рамзи Х. Санбар (Великобритания)
Председатель
ЭсДиСи Груп Инк. (SDC Group Inc.)

Икрам уль-Маджид Сегал (Пакистан)
Председатель
Секьюрити & Менеджмент Сервисес
Лтд. (Security & Management Services
Ltd.)

Кэнвал Сибал (Индия)
Экс-министр иностранных дел Индии

Эддисон Фишер (США)
Председатель и со-основатель
Плэнет Херитедж Фаундэйшн (Planet
Heritage Foundation)

Стивен Б. Хайнц (США)
Президент
Фонд братьев Рокфеллер (Rockefeller
Brothers Fund)

Джон Херлей (США)
Управляющий партнер
Кэвэлри Эссет Менеджмент (Cavalry
Asset Management)

Эмиль Хубинак (Словакия)
Председатель и главный
исполнительный директор
Логомоушн (Logomotion)

Анджела Чен (США)
Основатель и управляющий директор
Глобал Эллайнс Эссошиэйтс (Global
Alliance Associates)
Партнер
Фонд Эпок (Epoch Fund)

Майкл Чертофф (США)
Сооснователь и управляющий
директор
Чертофф Груп (Chertoff Group)

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТОВ, НЕ ВХОДЯЩИЕ В СОВЕТ ДИРЕКТОРОВ

Лоран Ру (США)
Основатель
Галлатин Уэлт Менеджмент ЛЛСи
(Gallatin Wealth Management, LLC)

Хилтон Смит, мл. (США)
Президент и Исполнительный
директор
Ист Бэй Ко., Лтд. (East Bay Co., Ltd.)

Ира Д. Уоллак* (США.)
Экс-председатель
Сентрал Тэшнл-Готтесамн Инк.
(Central National-Gottesman Inc.)
Со-основатель
Институт Восток-Запад

ПОЧЕТНЫЕ ПРЕДСЕДАТЕЛИ

Бертхолд Бейтс (ФРГ)
Президент
Альфريد Круп фон Болен унд
Хальбах-Штифтунг (Alfried Krupp von
Bohlen und Halbach-Stiftung)

Иван Т. Беренд (Венгрия)
Профессор
Университет штата Калифорния, Лос-
Анджелес

Ганс-Дитрих Геншер (ФРГ)
Экс-вице-канцлер и министр
иностраннных дел

Дональд М. Кендалл (США)
Экс-председатель и главный
исполнительный директор
ПепсиКо Инк. (PepsiCo Inc.)

Уитни МакМиллан (США)
Экс-председатель и главный
исполнительный директор
Каргилл, Инк. (Cargill, Inc.)

ПОЧЕТНЫЕ ДИРЕКТОРА

Ян Кшиштоф Белецкий (Польша)
Главный исполнительный директор
Банк Польска Каса Опиеки С.А. (Bank
Polska Kasa Opieki S.A.)
Экс-премьер-министр Польши

Виллиам Д. Диарстайн (США)
Экс-председатель группы компаний
Джонсон и Джонсон (Johnson &
Johnson)

Джон У. Клюге (США)*
Председатель совета директоров
Метромедиа Интернешнл Груп
(Metromedia International Group)

Эмиль Константинеску (Румыния)
Президент
Институт регионального
сотрудничества и предотвращения
конфликтов (INCOR)
Экс-президент Румынии

Мария-Пиа Котбауэр (Лихтенштейн)
Посол
Посольство Лихтенштейна в Австрии,
ОБСЕ и ООН в Вене

Уильям Е. Мюррей*(США)
Экс-председатель
Фонд Сэмюэля Фримана (The Samuel
Freeman Trust)

Джон Дж. Робертс (США)
Старший советник
Американ Интернешнл Груп (American
International Group - AIG)

Дэниел Роуз (США)
Председатель
Роуз Ассошиэйтс, Инк. (Rose
Associates, Inc.)

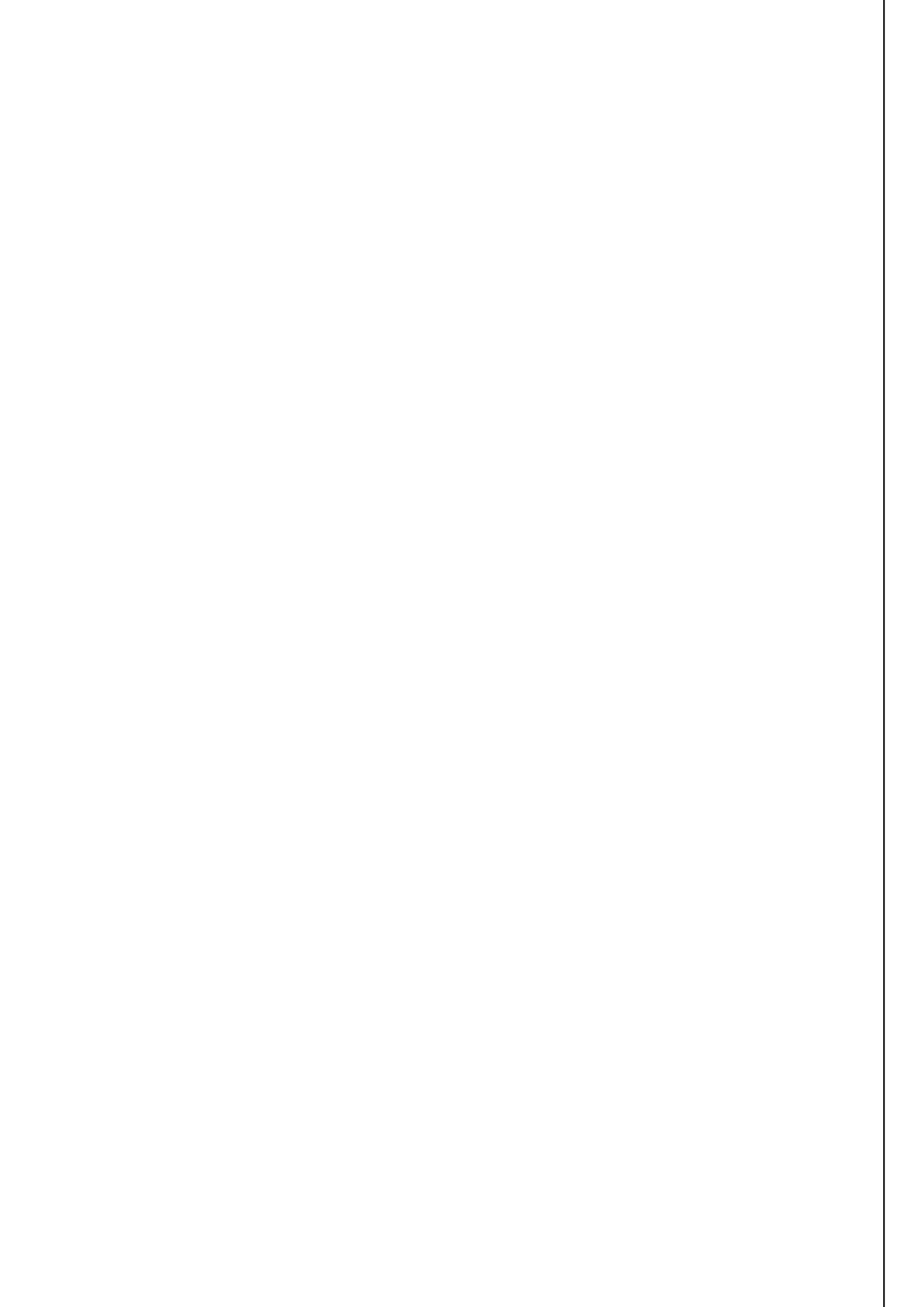
Митчелл И. Сонкин (США)
Управляющий директор
МБИА Иншуранс Корпорейшн (MBIA
Insurance Corporation)

Торвальд Стольтенберг (Норвегия)
Президент
Норвежский Красный Крест

Линер Тимерлин (США)
Председатель
Тимерлин Консалтинг (Temerlin
Consulting)

Джон С. Уайтхед (США)
Экс-сопредседатель
Голдман Сакс (Goldman Sachs),
Экс-заместитель госсекретаря США

* ныне покойный



Институт Восток-Запад (ИВЗ) был основан в 1980 году как международная экспертная организация, ориентированная на практические действия. ИВЗ содействует разрешению наиболее сложных международных проблем, используя такие инструменты, как:

ПРОВЕДЕНИЕ конфиденциальных встреч и дискуссий между представителями общественных институтов и государств, испытывающих затруднения для нормального сотрудничества друг с другом. При этом ИВЗ выступает в качестве глобальной площадки для доверительного взаимодействия по линии неофициальной дипломатии, а также в роли организатора публичного обмена мнениями по вопросам мира и безопасности;

ПЕРЕФОРМАТИРОВАНИЕ ПОСТАНОВКИ вопросов, позволяющее найти взаимовыгодные решения проблемных ситуаций, – опираясь на сложившиеся у нас особые отношения с Россией, Китаем, США, Европой, другими державами и объединениями государств. ИВЗ сближает непримиримые позиции и взгляды, что способствует совместному движению к позитивным изменениям;

МОБИЛИЗАЦИЯ многоуровневой сети связей с ключевыми фигурами как в государственном, так и в частном секторе. ИВЗ использует свои контакты с лидерами экспертного, политического и бизнес-сообществ во всем мире в целях сглаживания существующих и предотвращения назревающих конфликтов.

Институт Восток-Запад является политически независимой некоммерческой организацией с офисами в Нью-Йорке, Брюсселе и Москве. ИВЗ придает большое значение сохранению своей независимости, что обеспечивается диверсифицированным составом как совета директоров, так и спонсоров.

Центр ИВЗ в Москве
125009 Москва,
ул. Большая Дмитровка,
7\5, стр. 1, этаж 6

Центр ИВЗ в Брюсселе
Rue de Trèves, 59-61
Brussels 1040
32-2-743-4610

Центр ИВЗ в Нью-Йорке
11 East 26th St.
20th Floor
New York, NY 10010
1-212-824-4100

Центр ИВЗ в Вашингтоне
1069 Thomas Jefferson St. NW
Washington, DC 20007
1-202-492-0181