



Аналитическая записка ИИГС

Май 2019



Переосмысляя значение соседства: трансформация приграничных территорий Узбекистана и Кыргызстана после 2016 г.

2016 год был отмечен прорывом в межгосударственных отношениях между Узбекистаном и его соседями. Отношения, которые ранее были заморожены и отмечались спорадическими враждебными конфронтациями, оттаяли, республики перешли к многостороннему сотрудничеству.

Территориальные споры в Ферганской долине создали напряженность между Ташкентом и Бишкеком, а ужесточение Узбекистаном режима пропуска через границу окончательно привело к разрыву экономических и социальных взаимосвязей, которые являются основополагающими для жителей приграничных территорий. В период 2005–2016 гг. приграничные районы были в значительной степени милитаризованы, территориальные и водные конфликты решались с позиции силы. С 2005 по 2010 гг. пересечение границы между Узбекистаном и Кыргызстаном было очень ограниченным, а в 2010 г., после политических потрясений и межэтнического конфликта на юге Кыргызстана – в Оше и Джалал-Абаде, граница со стороны Узбекистана и вовсе была закрыта.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

- Произошли масштабные инфраструктурные изменения в приграничье Узбекистана, десятки домохозяйств были переселены вглубь территории, а на месте населенных пунктов появилась приграничная заградительная военная инфраструктура. Места совместного использования природных ресурсов, такие как присельские пастбища, водозаборы, стали недоступными для приграничных жителей в связи с попаданием данных мест в нейтральную зону. Эти изменения повлекли существенное сокращение источников дохода для приграничных фермеров.
- Система управления трансграничными водными каналами на межрайонном и межобластном уровне оказалась крайне уязвимой в условиях ухудшения межгосударственных отношений. От полной блокировки ее удерживали, в основном, личные связи сотрудников водохозяйственных организаций и, в

В течение долгого времени Межправительственная комиссия двух республик практически бездействовала, с 2009 г. официальные переговоры не проводились, и лишь после 2016 г. она возобновила свою работу. В 2016 г. новый президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев взял курс на восстановление связей с соседними республиками и объявил, что страна возобновляет региональное сотрудничество, включая открытие границ для мобильности людей и торговли.

В период с сентября 2018 г. по февраль 2019 г. ИИГС УЦА провел исследование динамики ситуации в приграничных районах, которая произошла после открытия Узбекистаном границы. В данной аналитической записке представлен анализ данных, полученных в сёлах Кара-Сууйского района Ошской области Кыргызстана и Коргонтепинского района Андижанской области Узбекистана. Цель данной публикации состоит в том, чтобы проанализировать, как новый политический климат повлиял на эти приграничные общины, и определить перспективные области для восстановления сотрудничества.

Динамика двустороннего сотрудничества

Долгосрочные переговоры между Узбекистаном и Кыргызстаном по приграничным территориям получили политическую поддержку после того, как в 2016 и 2017 гг. главы республик обменялись официальными визитами. В результате, в 2017 г. государствами достигнуто соглашение по 1170 км из 1378 км общей границы (Асанов, 2017). Чуть более 200 км границы остаются спорными, в том числе природные ресурсы и инфраструктура: гора Унгар-Тоо, водохранилище Орто-Токой (Касансай) и сельскохозяйственные угодья вокруг эксклава Сох (Узбекистан).

В 2017 г. был подписан знаковый меморандум о создании Совета глав приграничных областей, наделенного полномочиями по решению вопросов местного значения. В состав Совета вошли главы местных органов власти, губернаторы и главы районов, а также руководители правоохранительных органов. Совет получил высокий статус, так как его возглавили премьер-министры Узбекистана и Кыргызстана. Создание Совета стало важным шагом к урегулированию споров на приграничных территориях, поскольку ранее, когда проблемы местных приграничных сообществ решались через министерства иностранных дел обеих стран, временные затраты и бюрократизм значительно тормозили этот процесс.

Что изменилось с открытием границы для жителей приграничья?

После достигнутых в 2016 г. межправительственных договоренностей были открыты 6 из 17 действовавших ранее пограничных кон-

меньшей степени, институциональные обязательства. В период охлаждения отношений между Узбекистаном и Кыргызстаном (2005–2016 гг.) система управления водой смогла сохраниться лишь благодаря неформальным инструментам: между специалистами водохозяйственных организаций продолжалось взаимодействие на нижнем уровне, которое обеспечивало сохранение ранее достигнутых договоренностей в ситуации неопределенности на политическом уровне.

- **Закрытие контрольно-пропускных пунктов и ограничение передвижения товаров, услуг и людей через границу спровоцировало массовый отток населения с обеих сторон в трудовую миграцию. Данный вывод исследования особенно важен, поскольку основным источником внешней трудовой миграции в Центральной Азии принято считать бедность и избыточность трудовой силы. Однако наши данные показывают, что для жителей приграничья выталкивающим фактором в миграцию является экономическая стагнация приграничных районов, которая провоцируется политикой милитаризации приграничных территорий.**

трольно-пропускных пунктов, в том числе два КПП, обслуживающие жителей эксклава Шахимардан (Узбекистан). В результате, поток людей с обеих сторон резко возрос: если в 2017 г. кыргызско-узбекскую границу пересекли 3 млн человек, то в 2018 г. эта цифра достигла 9,3 млн человек (Латипов, 2018). Между общинами, проживающими на приграничных территориях, возобновились социальные связи.

Однако многие контрольно-пропускные пункты, имеющие важное значение для местной экономики приграничных районов, такие как «Кызыл-Кия автодорожный», «Ынтымак автодорожный», «Сейдикум автодорожный», «Бек-Абад автодорожный», «Кара-Суу» и «Кенсай автодорожный», остаются закрытыми, что усложняет работу действующих КПП, нагрузка на которые значительно усилилась с возросшим потоком людей.

В ноябре 2018 г. сотрудниками ИИГС УЦА был проведен экспресс-опрос на КПП «Достук» в г. Ош. Количество респондентов составило 57 граждан с обеих сторон. В ходе опроса акцент был сделан на выяснении того, сколько времени люди затрачивают на прохождение через границу. 13 человек ответили, что им потребовалось более 3-х часов; 32 человека пересекли границу более 5-ти часов, а 12 человек – более 7-ми часов. Такой довольно длительный временной отрезок на транзит границы создает стрессовую обстановку, особенно негативно отражающуюся на пожилых людях и детях.

Практики адаптации кейс-стади: Савай, Ынтымак, Кадырша, Кызыл-Шарк, Кен-Сай, Кара-Суу (Кыргызстан); Карасу, Султанобад (Узбекистан)

В период, когда граница между Узбекистаном и Кыргызстаном была закрыта, на приграничной территории произошли масштабные изменения. Карасуйский рынок, крупней-

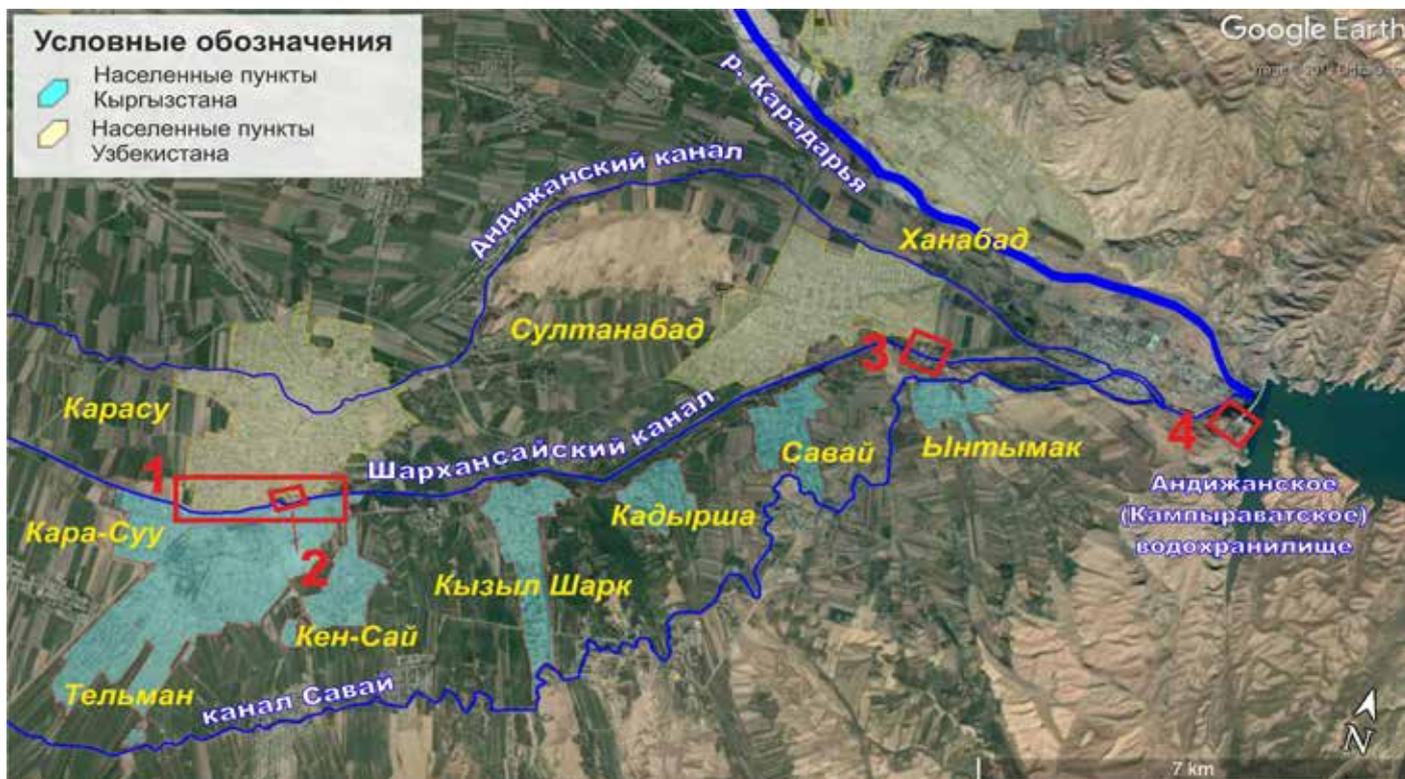


Рис. 1. Населенные пункты Кыргызстана – Савайский айылный аймак (сёла Ынтымак, Савай, Кадырша, Кызыл-Шарк, Кен-Сай), г. Кара-Суу; населенные пункты Узбекистана – пгт Султанабад и г. Карасу

ший на юге Кыргызстана, специализирующийся на реэкспорте китайских товаров из Кыргызстана в Узбекистан, испытал обвал продаж. Деятельность, связанная с рынком, в которую значительно были вовлечены жители приграничья (в сфере торговли, транспортных услуг, общественного питания), резко сократилась, инфраструктура рынка пришла в упадок.

Инфраструктурные изменения:

В городе Карасу (Узбекистан) вдоль пограничной полосы были массово снесены жилые дома (на рис. блок-маркер 1). В настоящее время закрытыми остаются два КПП, служившие основными перевалочными пунктами для товаров с Карасуйского рынка (блок-маркер 2), и чтобы перейти границу, местным жителям приходится ехать в г. Ош на КПП «Достук». Приграничная инфраструктура: локальный приграничный рынок, мост, дорога – перестала использоваться (блок-маркер 3), доступ к водопою для пасущегося скота из Саваия остается закрытым (блок-маркер 4).

Водный вопрос:

Из-за закрытия границы водохозяйственные организации оказались под сильным давлением, поскольку материализация границы не позволила узбекским специалистам контролировать трансграничный канал Савай (данные интервью с водохозяйственными организациями, ноябрь 2018 г.). В то же время в сёлах Савайского айылного аймака возникли проблемы из-за повышения уровня грунтовых вод при отсутствии берегоукрепительных работ на канале. Кыргызстан и Узбекистан почти не делились какими-либо данными о потреблении воды, а хруп-

кая атмосфера доверия на уровне приграничных общин была под давлением во время череды конфликтов в 2005 г. (Андижанские события в Узбекистане и «тюльпановые революции» в Кыргызстане), 2010 г. (межэтнический конфликт в Оше и Джалал-Абаде, Кыргызстан) и 2015–2016 гг. (конфликт на радиостанции на горе Унгар-Тоо). При этом следует отметить, что специалисты обеих стран, которые ранее имели опыт совместной работы, даже во время усилившейся политической напряженности поддерживали минимальный уровень сотрудничества.

Диалог между водохозяйственными организациями районного и областного значения частично возобновился после открытия границы в 2016 г., однако координация их деятельности, несмотря на меморандум 2017 г., по-прежнему осуществляется через министерства иностранных дел.

Необходимо в полном объеме возобновить и стимулировать водный диалог и передать вопросы водного сотрудничества на местный уровень, поскольку сельское хозяйство является основным источником дохода для местного населения.

В 2016 г. Савайский айылный аймак инициировал подключение нескольких своих сёл к дополнительной ветке андижанской линии водопровода. При этом плата за воду основана на показаниях водомеров, находящихся на территории Узбекистана.

Сельская экономика

С открытием границы кыргызстанские приграничные фермеры понесли убытки, так как их продукция оказалась дороже, чем у соседей. Девальвация

узбекского сума и проводимая политика экономической либерализации в Узбекистане создали новый контекст. Старые экономические связи на уровне приграничья не восстановились. В то же время новые экономические связи с трудом формируются из-за политики протекционизма национального рынка, которая сохранила свои позиции в Узбекистане, а также членства Кыргызстана в Евразийском экономическом союзе, согласно которому внешние границы стран-членов являются внешней границей Союза.

Появление заградительной военной инфраструктуры и милитаризация границ повлекли разрыв комплементарных экономических связей между приграничными сообществами и привели к оттоку жителей, занимавшихся фермерством, во внешнюю трудовую миграцию. По словам опрошенных глав приграничных сёл, основным источником инвестиций в сельскую инфраструктуру (прокладка гравийных дорог, ремонт каналов, уличное освещение) являются взносы трудовых мигрантов. В то время как до закрытия границ в 2010 г. большую часть сборов в бюджете Савайского айльного аймака составляли местные налоги от деятельности Карасуйского рынка, которые являлись источником для инвестиций в сельское развитие.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

- Стимулировать и укреплять диалог между водохозяйственными организациями и всеми заинтересованными сторонами на районном и региональном уровнях, лоббируя включение вопросов водного сотрудничества в повестку дня Совета глав приграничных областей.
- Включить в трансграничный диалог вопросы расширения мобильности и открытия дополнительных контрольно-пропускных пунктов.
- В условиях ограниченной трансграничной торговли важно поддерживать сельскохозяйственный доход для экономического развития приграничных сообществ, уделяя особое внимание занятости молодежи и реализации доходоприносящих проектов.
- Создать и поддерживать платформу не только для официальных диалогов, но и для неформального обмена опытом и лучшими практиками, как это происходит, например, в рамках малого бассейнового совета в приграничных районах Ферганской долины.

«Данная публикация подготовлена при технической поддержке Министерства международного развития Великобритании. Материалы публикации не отражают официальную точку зрения Министерства».

Авторы: Асель Мурзакулова, старший научный сотрудник ИИГС УЦА; Гульбара Оморова, полевой ассистент ИИГС УЦА; Евгений Шибков, ГИС-эксперт ИИГС УЦА

Примечание:

Рисунок приграничного района сделан на основе открытых данных из Google Map. В настоящее время идет процесс согласования государственной границы между Кыргызстаном и Узбекистаном, и ИИГС не несет ответственности за неточности на рисунке.

Публикации исследования в рамках данного проекта доступны на веб-сайте УЦА // URL: https://www.ucentralasia.org/Research/MSRI_Publications/EN

Литература:

Асанов Б. Кыргызско-узбекская граница: первый шаг (17 августа 2017) // URL: <https://rus.azattyk.org/a/28681726.html> (дата обращения: 19.04.2019).

Латипов Ш. Более 40 млн человек пересекли пункты пропуска границы за год (29 декабря 2018) // URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2018/12/29/border/> (дата обращения: 1.04.2019).