



British Embassy  
Bishkek



**SAFERWORLD**  
PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

# Демократизация, предотвращение конфликтов и повышение безопасности для местного населения

**Уроки подходов к обеспечению безопасности  
сообществ в Ферганской долине**



Апрель 2015

---

Демократизация,  
предотвращение конфликтов  
и повышение безопасности  
для местного населения

**Уроки подходов к обеспечению  
безопасности сообществ в  
Ферганской долине**

---

## Благодарность

Этот отчет подготовлен Майей Паасиаро на основе информации, предоставленной сотрудниками Saferworld и местными партнерскими организациями гражданского общества: Общественным фондом «За международную толерантность», Ассоциацией научно-технической Интеллигенции и Молодежными инициативами развития. Мы благодарны за ценный вклад Стефана Стоянова, Кейти Моррис, Алексея Крук, а также сотрудников проекта безопасности сообществ в Центральной Азии в составе Фарруха Артыкова, Марата Турдубекова и Замиры Исаковой. Данный отчет публикуется при технической помощи Посольства Великобритании в Республике Кыргызстан. Отчет не представляет официальную позицию посольства.

© Saferworld, апрель 2015. Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, сохранена в поисковом устройстве или использована в любой форме или распространена любыми средствами: электронные, механические, ксерокопирование, запись или любой иной способ без указания ссылки на документ. Saferworld приветствует и поощряет использование и распространение материала включенного в данной публикации.

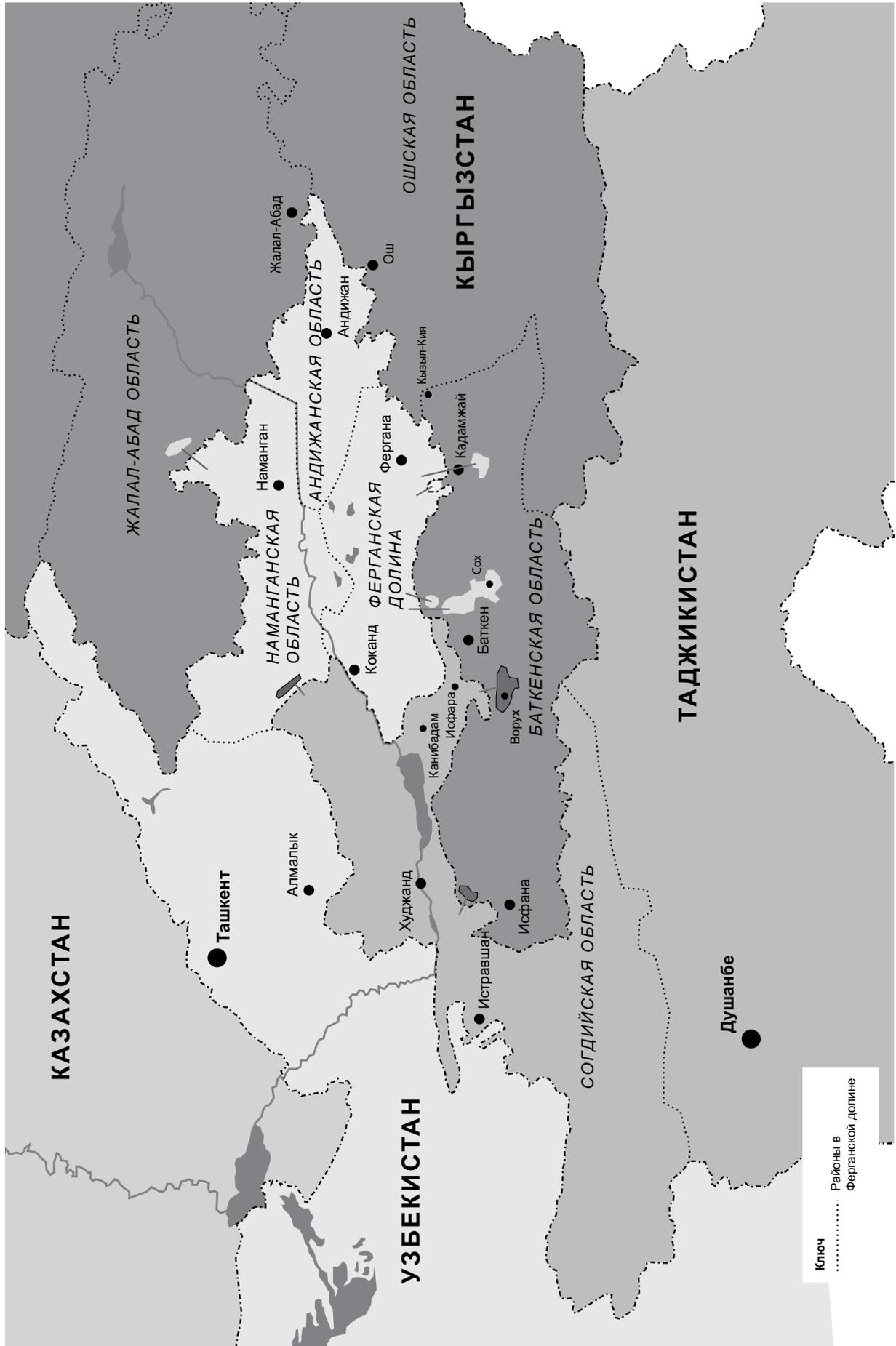
Данный отчет подготовлен при технической поддержке посольства Великобритании в Кыргызской Республике. Материалы отчета не отражают официальную точку зрения посольства.

---

# Содержание

Карта Ферганской долины	ii
Аннотация	iii
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Конфликт в Ферганской долине и уместность подхода к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ</b>	<b>2</b>
Конфликт и чувство небезопасности в Ферганской долине	2
Применение «Подхода к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ» в Ферганской долине	4
Обзор процесса обеспечения безопасности с точки зрения сообществ	5
<b>3. Достижения и уроки</b>	<b>8</b>
Часть первая: влияние на ситуацию	8
Часть вторая: факторы успеха	13
Часть третья: дальнейшие шаги	15
<b>4. Рекомендации</b>	<b>17</b>
Рекомендации международным организациям и донорам, работающим по вопросам обеспечения безопасности в Кыргызстане и Таджикистане	17
Рекомендации национальным правительствам Кыргызстана и Таджикистана	18
Рекомендации местным неправительственным организациям республик Кыргызстана и Таджикистана	18

# ФЕРГАНСКАЯ ДОЛИНА



Карта представлена только для иллюстрации. Границы, названия и другие детали указаны в соответствии с общепринятыми практиками в регионе. Safarworld не несет ответственности за политическую или законную точность

## Аннотация

Кыргызстан и Таджикистан представляют собой молодые развивающиеся государства Центральной Азии. Подобно многим молодым независимым государствам, население этих двух стран часто реагирует на проблемы в области безопасности путем выбора альтернативных источников безопасности и стабильности. Есть факты, указывающие на то, что целые сегменты кыргызского и таджикского населения (включая молодежь) возлагают надежды на религиозные, этно-националистические и криминальные структуры, как с точки зрения возможности заработать на жизнь, так и в вопросах обеспечения порядка и ценностей. Кроме того, наблюдается рост этно-национализма по обе стороны границы. В такой обстановке роль лиц, обеспечивающих безопасность, является ключевой, однако исторические претензии сторон друг к другу оставили после себя наследие недоверия. Вместе со своими партнерами на местах - общественным фондом «За международную толерантность», «Ассоциацией научно-технической интеллигенции» и «Молодежными инициативами развития», - организация Saferworld осуществляет в Ферганской долине внедрение подхода к обеспечению безопасности с точки зрения общин, с целью объединения усилий местного населения и субъектов обеспечения безопасности для выработки и осуществления решений по снятию существующих у общин опасений. Достижения в рамках данной программы показывают необходимость расширения масштабов и областей применения этого подхода. Организация Saferworld и ее партнеры рекомендуют правительствам Кыргызстана и Таджикистана, при поддержке международных организаций, повышать потенциал местных правоохранительных структур в области обеспечения подхода к вопросам безопасности с акцентом на потребности населения.

На юге Кыргызстана последствия межэтнических столкновений в июне 2010 года до сих пор ощущаются в повседневной жизни людей. Несмотря на то, что на общенациональном уровне правительство обозначило свою цель построения межэтнической гармонии и выработало стратегии по ее достижению (см. «Национальную стратегию устойчивого развития на 2013-2017 годы»), претензии и проблемы структурного неравенства, которые лежат в основе конфликта, остаются во многом нерешенными. Хотя со временем открыто выраженное недоверие между этническими группами постепенно идет на убыль, узбекская и кыргызская общины по-прежнему относятся друг к другу с подозрительностью.

В данном отчете предлагается ряд самых важных уроков, которые извлекла центральноазиатская команда организации Saferworld, последние четыре года работающая по программе обеспечения безопасности сообществ. Обеспечение безопасности сообществ основывается на подходах к безопасности, которые ставят во главу угла интересы населения, и в данном отчете перечислены результаты внедрения этого подхода ключевыми действующими лицами, работающими в области безопасности в Ферганской долине. В отчете также обозначаются возможности дальнейшего сотрудничества между ними для того, чтобы совместно преодолевать существующие проблемы. Они опираются на опыт работы по вопросам безопасности сообществ в Таджикистане и Кыргызстане в период с 2010 по 2014 годы.

Роль субъектов обеспечения безопасности является решающей для достижения долгосрочного устойчивого мира. В то же время, судя по опыту прошлого, население по обе стороны границы часто воспринимает правоохранительные органы либо как нежелающие, либо как неспособные защитить их от преступлений, незаконных действий или злоупотреблений. Такое восприятие усиливается действиями самих субъектов обеспечения безопасности, которые не видят необходимости взаимодействовать с обществом, за исключением сбора информации во время проведения расследований или общественных инцидентов. Практически отсутствуют культура и практика отчетности правоохранительных органов перед населением. Кроме того, существуют проблемы потенциала, так как правоохранительные органы не способны адекватно реагировать на потребности населения в области безопасности из-за ограниченного материального обеспечения и проблем технического характера, например, недостаточного количества участковых инспекторов милиции, транспортных средств, раций и так далее. Поэтому обе страны нуждаются в программах, способствующих развитию отношений и совершенствованию услуг для населения.

Хотя отчет отражает общее восприятие проблемы глазами населения, состоящее в том, что субъекты обеспечения безопасности играют довольно спорную роль, данный отчет не ставит своей целью оспаривать или подрывать репутацию и место правоохранительных органов. В нем приводятся примеры успешных совместных действий субъектов обеспечения безопасности и местного населения, а также уроки, полученные в результате осуществления проекта по обеспечению безопасности сообществ. В отчете излагается подход и методология, которые использовались для популяризации и внедрения идеи безопасности сообществ и ее актуальности в сложившейся ситуации. Он также содержит примеры полученных результатов, объясняет факторы успеха, и рассматривает возможности решения проблем совместно с ключевыми действующими лицами. В заключении отчета подчеркивается важность усиления роли властей обеих стран по внедрению и популяризации данного подхода к обеспечению безопасности и перечисляются необходимые для этого шаги. И, наконец, отчет содержит рекомендации национальным и международным действующим лицам и организациям, которые работают на изменение метода обеспечения безопасности в Кыргызстане и Таджикистане. Некоторые ключевые рекомендации подчеркивают необходимость государственных структур осуществить всесторонние реформы МВД обеих стран для того, чтобы принципы безопасности сообществ были отражены на всех уровнях и во всех сегментах правоохранительных органов; правительств Кыргызстана и Таджикистана быть готовыми к сотрудничеству с гражданским обществом в области безопасности; неправительственных и международных организаций работать в тесном партнерстве с государственными органами по вопросам безопасности сообществ и внимательно оценивать результаты такой работы.

# 1

## Введение

С 2010 г. Saferworld и местные партнеры, фонд «За международную толерантность» (FTI), Ассоциация Научной и Технической Интеллигенции (ASTI) и Молодежные Инициативы Развития (MIR) реализуют Программу безопасности сообществ в Ферганской долине. Подход к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ ставит своей целью реагировать на восприятие отсутствия безопасности и конфликта среди местного населения посредством содействия большему сотрудничеству и подотчетности между сообществами, властями и правоохранительными органами. Программа вносит свой вклад в демократизацию, профилактику конфликтов и повышает безопасность людей на местном уровне, так как она наделяет возможностями сообщества и создает условия, при которых сообщества могут поднять вопросы относительно местной безопасности. Она имеет общественную направленность и объединяет самых разных людей, помогая менять негативное поведение и отношение как внутри разделенных сообществ, так и между сообществами и властями.

В Ферганской долине Программа безопасности сообществ помогла сделать обеспечение безопасности на местном уровне более демократическим, так как взаимоотношения между субъектами обеспечения безопасности, местными властями и членами сообщества стали более крепкими и подотчетными. Программа внесла вклад в улучшение межэтнических отношений между этническими киргизами, этническими узбеками и этническими таджиками, содействуя положительному взаимодействию и совместному решению проблем. Она также способствовала улучшению трансграничных отношений на киргизско-таджикской границе, благодаря применению совместного решения трансграничных проблем, а когда прямой трансграничный контакт не представлялся возможным, она содействовала усилению толерантности и конструктивному решению проблем членами сообщества с каждой стороны вместе с местными властями.

Данный отчет представляет краткое описание некоторых важнейших уроков, извлеченных сотрудниками программы за последние четыре года. Он ставит своей целью информировать ключевых субъектов обеспечения безопасности, работающих над реформой в области безопасности в Ферганской долине, о важности применения подходов, ориентированных на людей, а также выявить возможности для сотрудничества между действующими лицами для совместного преодоления существующих вызовов. Первый раздел этого отчета дает краткое описание контекста безопасности в Ферганской долине, уделяя особое внимание тому, как воспринимается сама безопасность и субъекты ее обеспечения. Второй раздел разъясняет подход и методологию, используемые для содействия безопасности сообществ, и их уместность в существующем контексте. Третий раздел анализирует уроки, извлеченные во время применения данного подхода, предлагая примеры воздействия, объясняя факторы, содействующие успеху и рассматривая возможности реагирования на вызовы совместно с другими субъектами обеспечения безопасности. Последний раздел содержит выводы и рекомендации для национальных и международных субъектов, поддерживающих или участвующих в процессе реформирования сектора безопасности в Кыргызстане и Таджикистане.

# 2

## Конфликт в Ферганской долине и уместность подхода к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ

### Конфликт и ощущение небезопасности в Ферганской долине

Республика Кыргызстан и Республика Таджикистан представляют собой молодые развивающиеся государства. Обеим странам не всегда удается обеспечить стабильную и безопасную среду для роста и развития, и часть населения реагирует на это, обращаясь к альтернативным источникам стабильности и безопасности. Одной из самых популярных стратегий выживания для людей является эмиграция и сезонная миграция, однако есть свидетельства, что целые сегменты населения (включая молодежь) возлагают надежды на религиозные, этно-националистические и криминальные структуры, как с точки зрения возможности заработать на жизнь, так и в вопросах обеспечения порядка и жизненных ценностей.<sup>1</sup>

В приграничных регионах между Кыргызстаном и Таджикистаном в Ферганской долине ежедневные проблемы, с которыми сталкиваются люди, больше всего связаны с социально-экономическими проблемами, усугубляемыми изоляцией и наличием спорных границ. На фоне экономического спада, Saferworld и партнеры прослеживают тенденцию роста этно-национализма по обе стороны границы. В то же самое время объединяющий фактор общего советского прошлого и языковой фактор кажутся чем-то далеким для нового поколения молодых жителей Центральной Азии. Растущие отличия, взгляды и ценности становятся все более ярко выраженными и выходят на передний план из-за конкуренции за скудные ресурсы и возможности, и зачастую приводят к взаимному недоверию, выраженной нетерпимости и неуважению, и вспышкам насилия, особенно среди молодежи.

Присутствие, поведение и отношение правоохранительных органов (милиции и пограничников) в приграничных регионах могут усилить напряженность между сообществами. Отсутствие прозрачности о законных требованиях при пересечении границы, повсеместная коррупция и низкий уровень осведомленности среди граждан о правах и процедурах перехода границ нередко приводят к частым инцидентам на границе между соседними странами. Местные сообщества почти в один голос заявляют о плохих взаимоотношениях с пограничниками и милицией соседней

<sup>1</sup> См. исследование Saferworld по вопросам взглядов молодежи на мир и безопасность в Центральной Азии <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/640-nobody-has-ever-asked-about-young-peoples-opinions>

страны и зачастую обвиняют их в запугиваниях, преследованиях и вымогательстве. Это не только явно и прямо влияет на негативное восприятие безопасности в сообществах, но также и отражается на отношениях с простыми представителями сообществ из соседней страны. Жители сообществ, пострадавшие от плохого обращения со стороны представителей властей соседнего государства, иногда переносят свое недовольство на соседей той же национальности, особенно когда они сталкиваются с конкуренцией и разногласиями в отношении использования ресурсов (воды, земли, почвы, камней, строительных материалов, дорог, проч.). Даже ДТП в приграничных регионах регулярно приводят к вспышкам насилия или агрессии по принципу этничности, когда считается, что власти не отреагировали должным образом на эти происшествия.

В Ошской и Джалал-Абадской областях Республики Кыргызстан конфликт июня 2010 г. до сих пор влияет на повседневную жизнь.

И хотя на национальном уровне были поставлены определенные задачи, с разработкой планов по их достижению (например, Национальная стратегия устойчивого развития на 2013-17 гг.), многие лежащие в основе конфликта обиды и структурные неравенства остаются по-прежнему без ответа. Несмотря на то, что открыто выраженный страх и недоверие между этническими группами со временем утихли, отношения между узбекскими и кыргызскими сообществами до сих пор нередко характеризуются сдержанностью и скрытой неприязнью.

Одной из основных жалоб сообществ, живущих в изолированных и отдаленных регионах Ферганской долины является то, что они чувствуют себя брошенными, незащищенными и оставленными без внимания органами государственной власти. В лучшем случае, население воспринимает правоохранительные органы либо как нежелающие, либо как неспособные защитить их от преступлений, незаконных действий или злоупотреблений, а в худшем случае, представители правоохранительных органов воспринимаются, как соучастники, совершающие преступления или злоупотребляющие своими полномочиями.

Советское наследие в правоохранительных органах как Таджикистана, так и Кыргызстана выражается в том, что милиция обычно понимают свои роли в качестве органов государственного контроля, а не институтов, призванных предоставлять населению услуги и удовлетворять потребности населения в области обеспечения безопасности. Они часто не видят необходимости взаимодействовать с обществом, за исключением сбора информации во время проведения расследований или общественных беспорядков. Практически отсутствуют культура или практика отчетности правоохранительных органов перед общественностью. Кроме того, существуют проблемы материального обеспечения и вопросы технического характера (например, недостаточное количество участков инспекторов милиции, транспортных средств, раций и так далее), что ограничивает способность правоохранительных органов адекватно реагировать на потребности населения в области безопасности. Однако, если эти материальные потребности удовлетворяются без должного внимания к фундаментальным смещениям акцентов поведения, отношения и методов работы, любая программа технической поддержки милиции рискует стать поддержкой возможной коррупции и злоупотребления властью. Поэтому обе страны нуждаются в программах, способствующих развитию отношений с населением и совершенствованию услуг для населения в целом, и, в частности, для уязвимых сообществ.

**Применение  
«Подхода к  
обеспечению  
безопасности  
с точки зрения  
сообществ» в  
Ферганской  
долине**

Организация Saferworld, работающая с партнерами на местах, разработала 'подходы к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ' для ряда затронутых конфликтом местностей.<sup>2</sup> Данный подход ориентирован на то, чтобы усилить обеспечение безопасности, поддерживая сообщества и представителей правоохранительных органов для совместного определения проблем, и реализации соответствующих мер реагирования.

В Центральной Азии организация Saferworld вместе со своими партнёрами на местах (Общественным фондом «За международную толерантность» (FTI), «Ассоциацией научно-технической интеллигенции» (ASTI), «Молодежными инициативами развития» (MIR)) применяет 'подходы к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ' для реализации программы, направленной на урегулирование конфликтов и вызовов в области обеспечения безопасности в Ферганской долине. «Программа обеспечения безопасности сообществ в Ферганской долине» направлена на изменение принципов отношений и поведения, из-за которых конфликтные ситуации и вопросы обеспечения безопасности остаются нерешенными и приводят к насилию. В рамках программы создаются конструктивные отношения и коллективное взаимодействие 1) между сообществами, правоохранительными органами и местными властями, и 2) между этническими группами затронутых конфликтом сообществ в городах Ош и Джалал-Абад и по всей спорной территории на границе Кыргызстана и Таджикистана. Эти изменения внесут вклад в создание у людей чувства более безопасной обстановки в своих сообществах и атмосферы, более благоприятной для мирного развития.

Смысл программы заключается в создании изменений в поведении и подходах к проблеме у членов сообществ, вырабатывая у них навыки а) анализировать их собственные проблемы в области безопасности и находить коллективные пути их решения, и б) в конструктивном ключе общаться и работать с соответствующими органами, обеспечивающими безопасность для реализации разработанных на местном уровне решений. На протяжении такой работы, представители сообществ учатся направлять по адресу, т.е. до надлежащих органов власти свои нужды и запросы в конструктивном ключе, а также понимать, чего они могут ожидать от этих органов власти и как призвать их к ответу.

В то же время, программа помогает представителям сообществ работать вместе, невзирая на разделительные линии этничности и национальности (вне зависимости от властных полномочий и богатства) для разрешения местных проблем обеспечения безопасности. Работая вместе, члены сообщества воочию видят улучшение отношений и снижение напряженности. Это происходит потому, что между ними устанавливаются каналы коммуникации, и люди узнают, что решение вопросов совместно более эффективно, чем борьба по этим вопросам или затаившиеся обиды.

Задействование правоохранительных органов (милиции и пограничников) и местных органов власти в планировании и реализации решений на местном уровне по вопросам обеспечения безопасности, определенных сообществами, означает, что местные представители субъектов обеспечения безопасности лично получают практический опыт подхода обеспечения безопасности с точки зрения сообществ. Посредством этого опыта, они становятся более тесно связанными с сообществами, которые они обслуживают, а среди членов сообществ их имидж улучшается, что создает условия для лучшего предотвращения преступлений и усиления безопасности на местах. Такое совершенствование персональных рабочих условий и способность выполнять свои служебные обязанности лучше помогает правоохранительным органам и представителям местных властей понять, что наиболее эффективно обеспечивать безопасность на основе уважения, подотчетности и четкого реагирования.

2 Подход и опыт в деле обеспечения безопасности с точки зрения сообществ можно узнать из Руководства организации Saferworld по обеспечению безопасности сообществ, Saferworld, 2014

Конечно, такие изменения в отношении и поведении представителей местных правоохранительных органов являются недостаточными для начала изменений на национальном уровне. Поэтому программа также доводит информацию и материальные доказательства результатов подхода к обеспечению безопасности с точки зрения сообществ в Ферганской долине (как и его применение в других условиях) до органов власти и правоохранительных органов на национальном уровне. Таким образом, люди, которые способны привести в действие изменения на национальном уровне, могут последовать практическим примерам того, как необходимо реформировать существующую правоохранительную систему, чтобы повысить ее эффективность, приложив все силы для того, чтобы система реагировала на нужды населения и призвать к подотчетности перед людьми, которым она служит.

## **Обзор процесса обеспечения безопасности с точки зрения сообществ**

В программе используется 'процесс обеспечения безопасности с точки зрения сообществ'. Этапы этого процесса, начиная с определения сообществ и заканчивая оценкой воздействия, описываются ниже.

### **Определение целевой местности**

Посредством оценки безопасности сообществ определяются местности, где существуют или потенциально возможны конфликты, а также присутствуют ключевые условия для работы по этим вопросам.

### **Определение существующего местного механизма**

В пределах выбранных местностей, выявляются существующие группы сообщества, инициативы или механизмы (например, члены общественно-профилактических центров (ОПЦ), комитеты махалли (микрорайон), поселковых комитеты), которые можно потенциально использовать для формирования или работы рабочих групп по безопасности сообществ (РГБС).

### **Создание потенциала РГБС**

Членам потенциальных РГБС, куда также входят маргинализированные представители сообществ, например, этнические меньшинства, женщины или молодежь (и там, где целесообразно, местные органы власти и правоохранительные органы), объясняют идеи предотвращения конфликтов и обеспечения безопасности, где основное внимание уделяется людям. Их также обучают методам коллективного вовлечения и демократических подходов к предотвращению конфликтов и обеспечению безопасности сообществ. Этот подход акцентирует внимание на равноценной роли членов сообщества, правоохранительных органов и местных властей в их совместной работе для решения вопросов обеспечения безопасности. В рамках всей программы регулярно продолжается создание и укрепление потенциала и навыков РГБС по различным темам.

### **Определение проблем и их решение**

РГБС следуют процессу определения => анализа => расстановки приоритетов по существующим проблемам конфликтов и вопросов безопасности в их сообществах, и этот процесс является решающим для понимания глубинных причин конфликта и небезопасности (а не просто концентрацией усилий на наиболее очевидных их проявлениях), и понимания различных взглядов и проблемных аспектов. Это могут быть взгляды различных этнических групп, но также и женщин, и молодежи, чьи проблемы в области безопасности зачастую не принимаются всерьез властями и субъектами обеспечения безопасности. При любой возможности, местные власти и правоохранительные органы привлекаются к участию в совещаниях рабочих групп.

В то время как на начальных этапах организация Saferworld с партнерами обеспечивает содействие и поддержку этой деятельности, постепенно навыки передаются, и группы РГБС могут все более самостоятельно осуществлять этот процесс без сторонней помощи.

Затем РГБС получают поддержку в процессе планирования => реализации => оценки воздействия на причины конфликта и отсутствия безопасности. При таком реагировании, акцент делается на нахождение решений, исходя из консенсуса, гарантируя, что эти решения чувствительно воздействуют на конфликт, и не принесут вреда, а также на то, что их можно претворить в жизнь, используя местные ресурсы. В то время как небольшие начальные гранты предоставляются для реализации планов действий, вклад на местном уровне (например, бюджеты местных органов власти, трудовые и материальные ресурсы) является жизненно необходимым, чтобы избежать потенциальной зависимости от внешнего финансирования. Кроме того, в то время как эти небольшие начальные гранты способствуют немедленному решению некоторых вопросов обеспечения безопасности сообществ и органов власти, акцент делается на процесс коллективного диалога и принятия решений – изменения подходов и поведения – а не на получение гранта. Организация Saferworld и ее партнеры поддерживают потенциал и действия сообществ по привлечению средств, которым с самого начала говорят, что они должны будут привлекать средства и искать местные ресурсы для реализации планов по обеспечению безопасности сообществ, что способствует большей устойчивости результатов, чем при обычных проектах ‘малых грантов’.

Эти действия по решению проблем в процессе обеспечения безопасности сообществ можно проследить на указанной ниже модели. Важно подчеркнуть, что РГБС в целевых сообществах получают поддержку в процессе изменений несколько раз, каждый раз все с меньшим и меньшим прямым содействием со стороны организации Saferworld и ее партнеров, а все с большим участием членов РГБС в выполнении задач, тем самым повышая чувство вовлеченности и устойчивости.



### **Коллективная оценка**

В рамках данного процесса сообщества сами определяют критерии по которым будет производиться оценка результатов работы, и чтобы узнать, имеют ли место изменения или нет. Такая форма коллективного мониторинга нацелена на обеспечение изменения отношения и поведения, и в то же время, вносит вклад в создание методологии коллективной оценки.

### **Действия по созданию доверительных отношений**

В зависимости от конкретной ситуации, возможно потребуются дальнейшие параллельные действия по созданию доверительных отношений между и внутри сообществ (особенно, если прежде существовали напряженные отношения, например, в приграничной зоне или между различными этническими группами), и между сообществами и милицией/местными властями. В этом случае поддерживаются дальнейшие действия по созданию доверительных отношений, например, поддерживается совместная деятельность различных сторон в сфере спорта, культуры или профессионального обучения/образования. Вместо того чтобы организовывать такую деятельность внешними акторами, организация Saferworld с партнерами оказывают поддержку самим членам сообществ с целью их вовлечения в организацию и содействие такой деятельности, тем самым одновременно обучая их чрезвычайно важным навыкам общения и организаторским способностям, что придает такой деятельности более устойчивый характер.

# 3

## Достижения и уроки

### Часть первая: влияние на ситуацию

Внедрение подхода безопасности с точки зрения сообществ привело к улучшению отношений между сообществами, правоохранительными органами и местной администрацией. Таким образом, его результатом стал порядок обеспечения безопасности, который лучше соответствует местным нуждам и более подотчетен местному населению, а значит, носит более демократичный характер.

#### Пример из практики 1

В Джалал-Абадской области, в начале реализации проекта, члены рабочих групп по безопасности сообществ (РГБС) в Базар-Коргоне с неохотой шли на сотрудничество с местной администрацией и местными органами милиции. Когда организация Saferworld и ее партнеры предлагали РГБС включать эти структуры в их планы действий, обычно они получали отказ: «Нам нет необходимости привлекать их к своей работе. Мы сами справимся. Они просто заявятся в последний момент, а потом будут утверждать, что вся работа – дело их рук». Поэтому партнер организации Saferworld, Фонд «За международную толерантность», отдельно работал с представителями местного отделения милиции, и помог местному инспектору милиции по делам несовершеннолетних разработать концепцию, которую он хотел предложить членам РГБС. После этого Фонд выступил в качестве фасилитатора встречи между инспектором и РГБС, во время которой было решено работать вместе по организации информационной кампании для школьников о том, как действовать в чрезвычайной ситуации. Местный инспектор по работе с несовершеннолетними уже давно вынашивал эти идеи, но не представлял, как ее осуществить, или не имел нужных контактов в местном сообществе для того, чтобы заручиться его поддержкой. Вместе с РГБС инспектор милиции создал для представителей пожарной инспекции, МЧС, местной администрации и милиции возможность представить школьникам и обсудить вместе с ними информацию о том, как надо себя вести в случае землетрясения, пожара, наводнения и так далее. Этот первый положительный опыт совместной организации такого приемного для всех мероприятия привел к более тесному сотрудничеству и большему доверию между РГБС, местной властью и правоохранительными органами, так что впоследствии планы действий разрабатывались и осуществлялись общими силами.

#### Пример из практики 2

Ежеквартальные «отчетные дни» (открытые встречи милиции с местным населением) вошли в практику с указом Президента Таджикистана в июне 2012 года. Их цель – усилить сотрудничество милиции и сообществ и сделать работу правоохранительных органов более подотчетной. Тем не менее, такие отчетные встречи не были внедрены в практику повсеместно. Сотрудники милиции не чувствовали, что организовывать и проводить такого рода встречи – их дело, а местные жители не доверяли милиции и не были заинтересованы в

посещении таких встреч, считая, что сотрудники милиции не будут прислушиваться к беспокоящим их проблемам.

В рамках поддержки РГБС, Saferworld вместе с местным партнером “Ассоциацией научно-технической интеллигенции” работала по налаживанию отношений между органами милиции и местным населением и смогла повысить как доверие милиции, так и интерес и доверие сообществ, что является залогом успеха такого рода встреч. Ассоциация работала рука об руку с Исфаринским районным отделением милиции по организации ряда местных и региональных отчетных встреч в сообществах Ходжа Ало и Сомониен в приграничных районах, через связь с сотрудниками местной администрации и мобилизацию населения силами РГБС.

На встречах милиция отвечала на вопросы населения, информировала об оперативной обстановке, о результатах и достижениях в своей работе, делилась контактной информацией и знакомила местных жителей с новыми сотрудниками милиции. Население также получало информацию о новых законах и установленных законом порядках (например, перехода границы или использования земель соседнего государства для выпаса скота). Со временем как милиция, так и население оценили важность таких встреч. Местные сообщества стали более уверенно задавать сотрудникам милиции острые вопросы, например, о стычках между таджикской и кыргызской молодежью, конфликте между местным населением и пограничниками и бытовом насилии. Милиция усовершенствовала свои навыки в области коммуникаций и общения с населением и стала сама проводить регулярные встречи подобного рода, и даже переносить их в другие места для удобства населения (например, в поля во время уборки урожая).

Подход к безопасности с точки зрения местного сообщества помог улучшить межэтнические отношения в целевых сообществах программы. Совместная работа в рамках РГБС позволила населению определить и приступить к решению проблем в области безопасности в своем районе; представителей разных этнических групп всячески побуждали взаимодействовать и налаживать конструктивные связи и взаимную поддержку друг друга. РГБС предоставляет безопасное пространство для постановки и обсуждения острых и чувствительных вопросов, и дает населению постоянный межэтнический механизм для снятия опасений и трений, чувствительным к конфликту и подходящим для местных жителей способом.

### Пример из практики 3

Отношения между этническими кыргызами и этническими узбеками в населенном преимущественно узбеками поселке Базар-Коргон Джалал-Абадской области значительно ухудшились после кровавых столкновений между узбеками и кыргызами, потрясших Кыргызстан в 2010 году. В селе погибло 15 человек, было разрушено 205 зданий, что, по мнению местных жителей, явилось результатом глубокой межэтнической вражды и неспособности правоохранительных органов пресечь насилие. Многие виновники событий 2010 года так и не были официально названы или наказаны, что приводит к постоянным взаимным обвинениям этнических групп и недоверию к государственным служащим, которые воспринимаются как неспособные предотвращать и решать межэтнические конфликты.

Saferworld и организация-партнер общественный фонд “За международную толерантность” помогли создать в Базар-Коргоне РГБС, состоящую как из этнических узбеков, так и из этнических кыргызов. В начале работы программы в 2010 году отношения внутри группы оставались напряженными (что было отражением трений внутри сообщества), и ее члены не хотели работать вместе или обсуждать и решать вопросы, выходящие за рамки насущных нужд школьников или местной канализации. Во время заседаний рабочих групп все избегали разговора о самой серьезной проблеме безопасности сообщества в их районе, а именно, страхе преследований со стороны органов милиции и нападений со стороны представителей другой этнической группы. Тем не менее, наедине со своей этнической группой, участники постоянно винили в произошедших насильственных столкновениях другую сторону и говорили о боязни повторения событий. При помощи процесса, подкрепленного тонкой фасилитацией, посредством которого члены РГБС проводили консультации с сообществами относительно

угроз их безопасности, тема межэтнического недоверия была поставлена на повестку в качестве проблемы безопасности для обсуждения и анализа группы. Благодаря тому что в процессе работы над базовыми потребностями сообщества в группе был накоплен достаточный запас доверия и РГБС превратилась в безопасное место для обсуждения чувствительных вопросов, партнер Saferworld Общественный фонд “За международную толерантность” смог выступить фасилитатором чрезвычайно непростой дискуссии о межэтнических отношениях и помочь группе разработать подробный план действий для преодоления трений и недоверия, о которых шла речь. РГБС далее претворила план в жизнь через круглые столы с участием местной администрации и правоохранительных органов, на которых местное население могло высказать волнующие их вопросы, а также через другие практические меры построения доверия в сообществе в целом. Эта РГБС далее строила работу, опираясь на свой успех во время последующих циклов безопасности сообществ, вынося на обсуждение дополнительные чувствительные для сообщества вопросы, такие, например, как страх радикального религиозного экстремизма.

#### Пример из практики 4

РГБС в Амир-Темурском районе г.Ош в Кыргызстане установила, что насильственные столкновения молодежи являются главным источником уязвимости и риска для их сообщества. Район населен преимущественно этническими узбеками, но по соседству в основном проживают кыргызы. Район расположен вдоль одной из главных транспортных артерий, и является постоянным местом драк и других столкновений между подростками, не всегда этнических по характеру, но время от времени приобретающих этническую окраску. Посредством процесса безопасности с точки зрения сообществ члены РГБС оказали поддержку молодежи в своих рядах для проведения кампании под названием “Молодежь без насилия” в 2014 году. Кампания выступала за мирное сосуществование и повышала осведомленность о ненасильственных путях, которыми можно решать возникающие конфликты, включая путем вовлечения соответствующих правоохранительных органов.

#### Пример из практики 5

РГБС в муниципальном округе Масалиева Баткенской области установила, что в 2014 году приоритетом местного сообщества для работы над улучшением безопасности являются межэтнические трения между молодежью разных общин. Для решения данной проблемы РГБС организовали молодежный фестиваль национальных традиций, во время которого четыре школы (моноэтнические таджикская, узбекская, кыргызская и многонациональная школа, расположенная прямо на границе с Узбекистаном) муниципалитета продемонстрировали свое мастерство изготовления изделий ручной работы, и приготовили вместе несколько блюд. Фестиваль стал платформой для межэтнического диалога и построения доверия между молодежью разных общин. После успешного проведения фестиваля, его молодые организаторы вместе разработали план совместных празднований предстоящих праздников, на которые местные молодежные комитеты получили финансирование от местной администрации.

Безопасность с точки зрения сообществ может привести к нормализации трансграничных отношений даже в самых трудных условиях. Там, где трансграничное сотрудничество оказалось возможным, подход к безопасности с точки зрения сообществ позволил представителям соседних сообществ, проживающих по разные стороны границы, работать вместе над решением выявленных общих проблем в области безопасности. Это открыло новые каналы коммуникации, позволило наладить отношения взаимной помощи и дало возможность сообществам конструктивно, а не деструктивно, решать проблемы, которые приводят к трениям между общинами в приграничных районах. Во времена повышенной напряженности, там, где не было возможности осуществлять трансграничное сотрудничество, процесс внедрения подхода к безопасности с точки зрения сообществ проходил параллельно

по обе стороны от границы, с акцентом на улучшение отношений и сотрудничества между общинами и властями с целью решения приоритетных вопросов в области безопасности. Это позволило членам сообществ обращаться к администрации со своими проблемами и заручаться их помощью для их решения, вместо того, чтобы брать дело в свои руки, с риском ухудшения отношений с соседней общиной.

### Пример из практики 6

Обстановка в области безопасности на кыргызско-таджикской границе остается напряженной с 90-х годов прошлого века. За последние двадцать лет здесь наблюдаются постоянные вспышки межэтнической вражды и вооруженные инциденты. Вместе со своими партнерами в Кыргызстане и Таджикистане, ФМТ и АНТИ, в 2010 году Saferworld создала РГБС в общинах соседствующих друг с другом Баткенской и Исфаринской областей. РГБС по обе стороны границы параллельно получали поддержку на протяжении всего цикла безопасности сообществ и принимали участие в разных трансграничных мероприятиях по построению доверия, для подготовки их к совместной работе в области безопасности с акцентом на сообщества. После того, когда две или более РГБС по разные стороны границы приоритизировали одинаковые проблемы, были организованы совместные встречи их членов для того, чтобы разработать план решения этих задач. Одна из приоритетных проблем была связана с дорожным перекрестком на не имеющем демаркации участке границы, где пересекались таджикская и кыргызская дороги. Этот перекресток был местом частых аварий, которые нередко заканчивались драками и насильственными инцидентами, так как жертвы ДТП не видели возможности справедливого расследования или компенсации, и члены местных сообществ обвиняли коррумпированных чиновников и дорожно-транспортную милицию (обычно, соседней страны) в злоупотреблении ситуацией. Процесс решения данной проблемы объединил вокруг единой идеи представителей пяти общин, страдавших от неразрешенной ситуации, местные администрации и правоохранительные органы обеих стран. Была создана совместная международная рабочая группа, а меры по улучшению ситуации с дорожной безопасностью в районе перекрестка и контактные данные соответствующих компетентных органов были розданы членам обоих сообществ.

### Пример из практики 7

В январе 2014 года, произошло серьезное ухудшение обстановки безопасности приграничных сообществ Таджикистана и Кыргызстана после целого ряда инцидентов с перестрелками пограничных служб обеих стран. С тех пор не было возможности продолжать трансграничные проекты обеспечения безопасности сообществ, но вместо этого РГБС обеих стран продолжали работать параллельно друг другу (с надеждой на то, что в конце концов совместную работу удастся возобновить). РГБС по обе стороны границы организовали общественные обсуждения напряжения на границе и столкновений молодежи; открытые дни милиции, во время которых молодежь могла встретиться с участковыми инспекторами милиции и инспекторами по делам несовершеннолетних; и обучение в области урегулирования конфликтов и толерантности. В то время как такие параллельные мероприятия не способствовали напрямую трансграничному сотрудничеству и налаживанию отношений, они помогли уменьшить напряженность через а) продолжение популяризации идей ненасильственного и совместного подхода к решению проблем, и б) поощрение обращения представителей сообществ к местным властям со своими претензиями и опасениями и работы вместе с ними по их разрешению, вместо того, чтобы брать решение проблем в свои руки и, таким образом, идти на риск новых вспышек насилия.

Подход к безопасности с точки зрения сообществ помог повысить потенциал женщин и молодежи, которых нередко исключают из процесса принятия решений. Данный подход к безопасности, разрабатывая конкретные механизмы, помогает женщинам и молодежи активно участвовать в процессах приоритизации проблем, открыто выражая свои взгляды на проблемы безопасности, и работать с властями и милицией над их разрешением.

### Пример из практики 8

Таджикское село Сомониен в приграничном районе между Таджикистаном и Кыргызстаном считается консервативным местом, где по традиции в процессе принятия решений преимущественно участвовали мужчины, сельские старейшины. Когда в 2010 году Saferworld вместе с АНТИ создали РГБС в селе, только мужчины преклонного возраста участвовали в ее заседаниях, пока молодые ребята и женщины либо тихо сидели в углу, либо не приходили вообще. Координаторы Saferworld и АНТИ организовали несколько отдельных встреч с женщинами и молодежью для того, чтобы повысить их доверие к процессу и уверенность в выражении собственных взглядов. Сотрудники программы помогли женщинам и представителям молодежи проводить отдельные консультации со своим сверстниками по вопросам угроз безопасности сообществ, и потом поддерживали их выступления на встречах РГБЦ по анализу и приоритизации проблем. Сначала реакция старшего поколения (мужчин) была пренебрежительной, но по мере того, как стало ясно, что женщины поднимают очень важные вопросы (например, риск нападения волков на женщин и детей, которые ходят к ручью за водой), старейшины признались в том, что это действительно существенная проблема, и что им самим она в голову не пришла бы. Со временем молодые члены и женщины в РГБС Сомониен стали проявлять все большую активность и уверенность в своих силах в рамках процесса подхода безопасности с точки зрения сообществ, а деревенские старейшины стали признавать ценность их вклада в этот процесс.

### Пример из практики 9

Проблема бытового насилия была поднята Ворухской РГБС в Таджикистане в 2014 году, во время общественных консультаций с участием женщин. Бытовое насилие было выделено в качестве самого приоритетного вопроса безопасности, и был разработан план действий местного сообщества. План включал в себя проведение круглого стола по данному вопросу, чтобы повысить осведомленность властей и правоохранительных органов, равно как и деревенских старейшин, который привел к созданию постоянной рабочей группы для решения этой проблемы. Такой результат оказался возможным лишь благодаря процессу консультаций с учетом гендерной проблематики, который позволил женщинам высказываться по волнующим их аспектам в безопасной и дружелюбной обстановке, и благодаря росту уверенности в собственных силах представительниц РГБС, которые могли ставить на повестку дня и защищать приоритизацию опасений женщин. В результате более высокой осведомленности и мобилизации местной администрации по данному вопросу, власти организовали дополнительные семинары по ознакомлению населения с вопросом бытового насилия в 15 махаллях, с участием более 500 граждан, и транслировали информацию по профилактике бытового насилия по местному ТВ.

**Часть вторая:  
факторы  
успеха**

Влияние на обстановку, которое было продемонстрировано выше, было достигнуто в течение четырехлетнего процесса, который постоянно отслеживался, пересматривался, и адаптировался организацией Saferworld и ее местными партнерами (ФМТ, АНТИ и МИР), вместе с другими внешними экспертами по оценке. Команда нашей программы подготовила множество материалов и руководств по передовой практике для программ подхода к безопасности с точки зрения сообществ в Ферганской долине. В следующем разделе собраны ключевые факторы, которые являются залогом успеха программы.

- *Фасилитаторы любого процесса безопасности с точки зрения сообществ должны иметь глубокие и надежные знания местной обстановки, для того, чтобы выстраивать доверительные отношения с общинами на длительный срок, что является гарантией успеха данного процесса. Организация Saferworld наладила долгосрочные партнерские отношения с авторитетными местными НПО и, с течением времени, интегрировала международные и местные команды, укомплектованные представителями разных слоев общества, обеспечивая сочетание международного опыта и знаний с пониманием местного контекста. На первых порах Saferworld, как международный партнер, вела себя сдержанно и вместо прямого взаимодействия с сообществами использовала поддерживаемых ею местных партнеров для анализа и планирования работы на основе международного опыта и знаний местных условий.*
- *Сообщества должны рассматриваться в качестве партнеров, а не получателей помощи. Опыт участия сообществ в финансируемых донорами международных программах нередко заключается в том, что там раздаются крупные гранты, и поэтому есть ожидания, что все программы следуют этому принципу. Когда наши партнеры начинали работать с представителями местных сообществ, их часто спрашивали: «А сколько у вас денег?» Бороться с подобными ожиданиями сложно, это занимает много времени. Требовалось регулярно объяснять цели программы, ее долгосрочный характер, тот факт, что должно пройти немало времени, прежде чем люди смогут почувствовать изменения в своей среде; был риск того, что люди потеряют мотивацию. Тем не менее, это время и усилия окупились сполна, потому что РГБС превратились в активных долгосрочных партнеров программы, с реальной приверженностью изменить способ решения проблем в их сообществе, вместо ожиданий немедленной материальной выгоды.*
- *Процесс построения взаимоотношений между общинами, органами власти и правоохранительными органами более важен, чем те вопросы, которые они вместе решают. В начале команда программы была нередко разочарована “банальностью” проблем в области безопасности, которые поднимали сообщества в качестве приоритетных; был соблазн подтолкнуть их к решению более сложных вопросов безопасности и конфликтов. Тем не менее, стало ясно, что опыт решения менее серьезных проблем совместно с местной администрацией и правоохранительными органами дал РГБС необходимые навыки и уверенность, которые позволяют им в дальнейшем решать более сложные проблемы. Так как по своей природе процесс обеспечения безопасности с точки зрения сообщества предполагает консультации и активное участие последнего, члены РГБС получили ценные навыки инклюзивного принятия решений и совместных действий. Местные органы власти и правоохранительные органы также углубили свое понимание преимуществ демократического и восприимчивого обслуживания населения, работая вместе с РГБС. Таким образом, то, что совместно решает РГБС зачастую менее важно, чем то как она это делает, потому что именно это “как” ведет к долгосрочным изменениям в поведении и подходах.*
- *Изменение поведения требует иных способов получения знаний. Программа предусматривала определенную подготовку и обучение РГБС, местных органов власти и правоохранительных органов. Тем не менее, команда программы стала свидетелем того, что наибольшее влияние на изменение понимания и поведения оказало само*

«обучение действием», а также через обучение по принципу «лучше один раз увидеть» и обмен опытом (чаще всего в виде обмена опытом между РГБС и администрацией). Такой долгосрочный подход является более дорогостоящим (по количеству человеко-часов), но оправданным, так как короткие учебные курсы легко забываются, а то, что испытано и испробовано на себе, может иметь пожизненное воздействие. В то же время, такого рода «эмпирическое» обучение имеет дополнительную ценность в том, что оно сводит участников с людьми из разных слоев общества, и таким образом помогает налаживать отношения и строить доверие. Такой подход дает одинаково хорошие результаты и когда разные этнические группы посещают сообщества друг друга, и когда они вместе едут в гости к третьему сообществу, а также когда представители одного сообщества посещают другое сообщество вместе с представителем местных органов власти или правоохранительных органов.

- *Работа становится более эффективной, если она привязана к существующим местным структурам (по предотвращению конфликтов). И в Кыргызстане, и в Таджикистане есть такие структуры – общественно-профилактические центры (ОПЦ) и махаллинские комитеты соответственно<sup>3</sup>, - которые уходят своими корнями в местную историю (в случае махаллинских комитетов) и имеют официальные правовые основы, что делает их более устойчивым, чем вновь образованные инициативные группы. Оба эти типа учреждений сталкиваются с собственными историческими проблемами. Комитеты махалля нередко состоят исключительно из мужчин, это традиционные и не демократические структуры, а ОПЦ часто малоэффективны, почти не финансируются, и состоят из представителей сообщества, которые часто не имеют ни желания, ни способности выполнять свою работу. Там, где сотрудники программы смогли получить доступ к этим структурам, и там, где это было конструктивно, работа велась с ними напрямую. В противном случае, сотрудники программы формировали отдельные РГБС для того, чтобы завоевать доверие населения к их представителям и подходу, а позже успешно объединяли ОПЦ и РГБС или заменяли членов этих структур членами РГБС в целях распространения наработанной ими передовой практики. Например, в Мады Ошской области организация Saferworld с партнерами создали отдельную РГБС, состоящую из общественных активистов, представляющих район, потому что имевшийся там ОПЦ не функционировал и не имел никакого доверия со стороны общества или местных органов власти. К 2014 году РГБС уже активно участвовала в решении тех самых вопросов, которые должны были решать ОПЦ, и завоевали уважение и доверие местных жителей. Как следствие, члены РГБС лоббировали реформу официальных ОПЦ и, в конечном итоге, получили разрешение войти в состав ОПЦ и получили официальный статус. Местные власти также выделили помещение для членов ОПЦ, где они могут проводить свои встречи, а также ресурсы для ремонта помещения в знак признания той полезной и нужной работы, которую выполняют РГБС-ОПЦ в интересах сообщества.*
- *Для того чтобы проводить системные изменения, выходящие за местный уровень, необходимо одновременно вести информационную работу (адвокацию) на общегосударственном уровне и работать в партнерстве с другими организациями. Убедившись в том, что подход к обеспечению безопасности с точки зрения сообщества может быть эффективным в изменении отношения и поведения людей на местном уровне, сотрудники программы начали взаимодействовать с лицами, принимающими решения на государственном уровне, для того, чтобы содействовать повсеместному внедрению этого подхода и решению задач, которые не могут быть решены на местном уровне, на более высоком уровне. Например, программа предусматривала обучение подходам обеспечения безопасности с точки зрения сообщества*

3 Махаллинские комитеты (районные комитеты) - традиционный местный орган власти на уровне села в Таджикистане; ОПЦ (общественно-профилактический центр) - районные форумы, созданные в 2008 году в Кыргызстане, в которые объединены местные органы власти, органы милиции и представители сообщества с целью разрешения и профилактики преступлений и конфликтов на местном уровне.

руководителей милиции среднего звена из Министерств внутренних дел Кыргызстана и Таджикистана, чтобы добиться понимания на более высоком уровне и поддержки тому, с чем сталкиваются и что осуществляют участковые инспектора милиции в целевых сообществах программы. В целях повышения эффективности программа сотрудничает с другими организациями для продвижения подходов к безопасности сообществ среди лиц, принимающих решения на общегосударственном уровне. В Кыргызстане программа помогла создать коалицию организаций гражданского общества и активистов, заинтересованных в улучшении обеспечения безопасности и правопорядка – «Гражданский Союз за реформы и результат».

С помощью Гражданского Союза, сотрудникам программы удалось внести выявленные на местном уровне проблемы в повестку дня на общегосударственном политическом уровне. Например, Гражданский союз провел исследование и анализ различных существующих механизмов, обеспечивающих взаимодействие и ответственность милиции перед населением, в том числе работу РГБС, и сделал рекомендацию о распространении этого опыта на всю Кыргызскую Республику.

### **Часть третья: дальнейшие шаги**

Хотя многое уже достигнуто, остается немало нерешенных вопросов, которые должны быть урегулированы для того, чтобы люди чувствовали себя безопасно и надежно у себя в общинах, и чтобы органы власти и правоохранительные органы чутко реагировали на запросы населения. Организация Saferworld и ее партнеры определили следующие области работы, которые необходимо развивать дальше для того, чтобы программа имела больший резонанс.

- Для того чтобы повысить устойчивость, ОПЦ и махаллинские комитеты должны получать поддержку в области институционального развития, чтобы все их члены имели и развивали необходимые навыки работы с представителями сообществ по анализу, планированию и мобилизации населения для осуществления перемен. Saferworld вместе с партнерами уже провели такую работу в 19 целевых сообществах, но для того, чтобы повысить влияние на мир и безопасность во всей Ферганской долине, такие изменения должны наращиваться и тиражироваться в других сообществах. Центральные и местные органы власти могут сыграть свою роль в распределении ресурсов этим структурам, но международные и местные НПО, возможно, являются самым удобным способом наращивания потенциала посредством тренингов, методических рекомендаций и системы наставничества.
- Для того чтобы распространить подход к безопасности с точки зрения сообщества по всему Таджикистану и Кыргызстану, центральные органы власти должны сделать такой подход частью государственной политики, и искать партнеров для того, чтобы более успешно осуществлять ее в разных контекстах. Это потребует серьезной внутренней реформы и поддержки МВД обеих стран. Также понадобится внешняя поддержка и хорошая координация между международными организациями, которые работают по проблематике безопасности: ОБСЕ, ООН и ее структуры, делегация ЕС.
- Для того чтобы повысить влияние трансграничной работы, важно: а) чтобы мнения местного населения, проживающего в приграничных районах, учитывались во время межправительственных переговоров, которые влияют на жизнь в приграничных районах (например, по поводу демаркации/делимитации, строительству дорог, управлению природными ресурсами и так далее); б) изменить поведение и отношение пограничников. Помимо того, что они страдают от всех институциональных слабостей (коррупция, низкий потенциал, плохое оборудование и так далее), призывники, которых отправляют служить в приграничные районы Кыргызстана и Таджикистана, видят в себе защитников территории своего государства, а не лиц, призванных осуществлять патрулирование и поддержание нормальной обстановки на границе. Если их обязанности будут четко разъяснены, они смогут стать фасилитаторами законной трансграничной торговли и

взаимодействия и предотвращать незаконные трансграничные операции. В то время как Saferworld и партнеры смогли повлиять на поведение небольшого количества пограничников на короткое время (прежде, чем их сменили новыми призывниками), для того, чтобы увеличить устойчивое влияние и потенциально изменить мандат пограничных сил, потребуется сотрудничество и партнерские соглашения между пограничными ведомствами Кыргызстана и Таджикистана (которые являются частью органов безопасности в странах (государственных комитетов национальной безопасности (ГКНБ)). На местном уровне такие изменения на уровне центральной власти могут подкрепляться включением пограничников в трансграничные процессы обеспечения безопасности. Таким образом, они смогут использовать местную информацию о потребностях и опасениях населения и помочь усовершенствовать эффективность своих мероприятий по патрулированию границы.

- Для того, чтобы повысить чувствительность обеспечения безопасности к гендерной проблематике, необходимо проделать большую работу чтобы власти и правоохранительные органы, которые обязаны обеспечивать безопасность всех граждан, понимали какие преобразования они должны претерпеть, чтобы лучше понимать и реагировать на нужды как мужчин, так и женщин. В то время как организация Saferworld вместе с партнерами приложила большие усилия, чтобы повысить собственный потенциал женщин в тех сообществах, где реализовался проект, чтобы они могли озвучивать собственные опасения и настаивать на том, чтобы они стали предметом внимания РГБС, многие проблемы остаются нерешенными из-за укоренившегося отношения властей к «женским вопросам». Бытовое насилие является широко распространенной проблемой, но правоохранительные органы и местная администрация плохо подготовлены и часто не торопятся решать эти так называемые «семейные проблемы». Необходима институциональная реформа, для того, чтобы правоохранительные органы и власти отражали те сообщества, которые они обслуживают, и были способны защищать всех граждан.
- Для того, чтобы повысить эффективность подхода к безопасности с точки зрения сообществ, необходимо повышать осведомленность общественности о достижениях этой программы. Более широкий охват населения мероприятиями в рамках программы через использование СМИ, включая партнерства и пресс туры, поможет улучшить понимание сути подхода к безопасности с точки зрения сообществ всеми заинтересованными сторонами, включая государство и международные организации.

# 4

## Рекомендации

Организация Saferworld и ее партнеры продолжают работу в Кыргызстане и Таджикистане, чтобы достижения и изменения, описанные выше, происходили и далее. Однако, чтобы усилить позитивное воздействие программы на жизнь людей в Ферганской долине и за ее пределами и помочь ей превратиться в мирный и процветающий регион, будет необходима поддержка и взаимодействие с местными, национальными и международными субъектами. Поэтому организация Saferworld с партнерами разработала следующие рекомендации.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ДОНОРАМ, РАБОТАЮЩИМ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ И ТАДЖИКИСТАНЕ**

1. Гарантировать, что любая помощь, предоставляемая правоохранительным органам Кыргызстана и Таджикистана, будет направлена не только на удовлетворение материальных потребностей в оборудовании и практическом обучении, но также и на изменение в поведении и отношении, которые необходимы для гарантии того, чтобы эти материалы использовались для обеспечения безопасности и предотвращения конфликтов в Центральной Азии и не способствовали росту насилия и отсутствию безопасности в регионе.
2. Продолжать поддерживать развитие и реализацию подходов обеспечения безопасности с точки зрения сообществ для разрешения конфликтных и нестабильных ситуаций в Центральной Азии.
3. Оказывать поддержку правительствам Кыргызстана и Таджикистана в разработке и реализации всеобъемлющей реформы в секторах обеспечения безопасности в их странах, предоставляя информацию, наработанный опыт и консультации, которые необходимы для воплощения реальных изменений в существующих системах, а также гарантировать, чтобы поддержка обуславливалась достижением согласованных целевых ориентиров. Эти ориентиры подлежат независимому контролю со стороны организаций гражданского общества, обладающих компетенцией в сфере обеспечения безопасности.
4. Побуждать правительства Кыргызстана и Таджикистана продолжать оставаться открытыми для взаимодействия с гражданским обществом в сфере обеспечения безопасности.
5. Обеспечить должную координацию международной поддержки реформ сектора обеспечения безопасности со стороны различных международных доноров. Для этой цели должен быть организован форум международных субъектов, работающих над реформой в секторе обеспечения безопасности (и смежных областей политики), а также должны проходить совещания на регулярной основе для обмена информацией, в том числе, о достижениях и трудностях.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВАМ КЫРГЫЗСТАНА И ТАДЖИКИСТАНА**

1. Обеспечить, чтобы в Министерстве внутренних дел прошли серьезные реформы, которые будут отражать принципы безопасности с точки зрения сообществ на всех уровнях и во всех структурах правоохранительных органов. Реформы должны быть нацелены на разработку механизмов, структур и институтов, которые изменят поведение и подходы представителей правоохранительных органов, гарантируя, что они предоставляют услуги четкого реагирования и подотчетны всем гражданам, а также тесно сотрудничают с сообществами и другими органами власти.
2. Поощрять и способствовать пограничным службам в деле совместной работы с местными и международными организациями для изменения круга полномочий и менталитета органов на национальном уровне и для изменения подходов и поведения пограничных служб на местном уровне. Это станет гарантией того, что органы внесут свой вклад в мирное сосуществование и конструктивные отношения с гражданами соседних стран, что поможет более эффективно поддерживать общественный порядок и контролировать незаконную деятельность на границе и в приграничных зонах.
3. Обеспечить, чтобы взгляды местного населения, живущего в приграничных сообществах, учитывались во время межгосударственных переговоров, затрагивающих жизнь в приграничных регионах (например, демаркация/ делимитация, строительство дорог, управление природными ресурсами и т.д.). Это значит, что необходимо консультироваться с местным населением по обе стороны границы, прежде чем решать вопросы, которые влияют на их жизнь, и вместе с ними разрабатывать конструктивные и взаимовыгодные решения.
4. Продолжать совместно и открыто работать с национальными и международными организациями в деле содействия миру и безопасности в Центральной Азии.
5. Выделить средства и разработать стратегию поддержки потенциала общественно-профилактических центров (ОПЦ) и других форм партнерства между милицией и населением, для развития их эффективности в качестве механизма для разрешения вопросов отсутствия безопасности и конфликтных ситуаций в различных регионах Кыргызстана и Таджикистана. Этого можно достичь наилучшим образом при поддержке и взаимодействии с организациями гражданского общества, которые имеют долгий опыт работы с институтами местного уровня.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ МЕСТНЫМ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ КЫРГЫЗСТАНА И ТАДЖИКИСТАНА**

1. Работать совместно с национальными и местными органами власти, чтобы обеспечить, разработку реформ, необходимых для внедрения принципов безопасности с точки зрения сообществ в Кыргызстане и Таджикистане, в соответствующих министерствах и национальных институтах. Это потребует от организаций гражданского общества как предложения рекомендаций правительству по вопросам реформирования правоохранительных структур, основываясь на собственном опыте в сфере обеспечения безопасности, на национальном уровне, так и отслеживания реализации предложенных реформ на местном уровне.
2. Сеть организаций Кыргызстана 'Гражданский Союз за реформы и результат' добилась значительных успехов в отстаивании изменений в политике на основе фактов, и гражданское общество Таджикистана может многое позаимствовать из их подхода. Организации гражданского общества Таджикистана, которые заинтересованы в работе в области обеспечения безопасности, должны стремиться перенести эти наработки в практику с учетом местных особенностей.

**Saferworld - это независимая международная организация, работающая над предотвращением насильственных конфликтов и построением безопасной жизни. Мы работаем с пострадавшим от конфликтов местным населением с целью повышения его безопасности и чувства защищенности, а также проводим научные исследования и анализы. Мы используем приобретенные нами данные и навыки для улучшения местных, национальных и международных политик и практик, которые могут способствовать построению прочного мира.**

обложка: Молодой человек в традиционном кыргызском колпаке на фестивале толерантности в селе Таш-Булак.  
© Карен Выкурз



Офис в Великобритании

The Grayston Centre  
28 Charles Square  
London N1 6HT, UK

Тел.: +44 (0)20 7324 4646

Факс: +44 (0)20 7324 4647

Email: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)

Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)

Registered charity no. 1043843

A company limited by guarantee no. 3015948

ISBN: 978-1-909390-30-0

723510, Кыргызская Республика,  
г. Ош, ул. Сулатана Ибраимова, 28/87  
Тел./Факс: + 996 (3222) 5 01 74