

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Политическая экономика властных отношений и управления в Афганистане (2001–2021 гг.)

Денис Павлович ЕЛАГИНпреподаватель кафедры мировой экономики
МГИМО МИД России

проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, Российская Федерация, 119454;

ассистент кафедры теории и истории международных отношений

Российский университет дружбы народов

ул. Миклухо-Маклая, д. 6, г. Москва, Российская Федерация, 117198

E-mail: d.elagin@my.mgimo.ru

ORCID: 0000-0002-2928-8058

ЦИТИРОВАНИЕ: Елагин Д.П. Политическая экономика властных отношений и управления в Афганистане (2001–2021 гг.) // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 171–195.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Статья поступила в редакцию 05.08.2022.

Исправленный текст представлен 22.09.2022.

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается становление и трансформация политической экономики властных отношений и управления в Афганистане в период после проведения операции «Несокрушимая свобода» и до повторного захвата власти движением «Талибан» в августе 2021 г. Для этого автором применяется политэкономический подход с опорой на институциональную теорию, в частности концепцию хрупких порядков закрытого доступа. Автором показано, что в период после 2001 г. в стране возникла именно такая система. Ее устойчивость обеспечивалась при выполнении ряда условий. Для этого требовалась масштабная поддержка из-за рубежа в виде финансовой и военной помощи, которая наполняла страну ресурсами, необходимыми для поддержания патрон-клиентских связей и перераспределения ад-

министративной ренты. Кооптация правительством влиятельных агентов периферии страны позволяла обеспечивать стабильность системы в условиях ее высокой степени децентрализации, сложившейся по итогам продолжительной гражданской войны. Бывшие полевые командиры, занявшие формальные посты в новой системе, обеспечивали лояльность периферии в обмен на сохранение своей автономии и доступ к административной ренте. Угроза со стороны вооруженной оппозиции, прежде всего движения «Талибан», принуждала агентов к сотрудничеству и ограничивала рентоориентированное поведение участников системы. После 2014 г., в результате сокращения мандата и постепенного вывода иностранных войск, снижения объемов финансовой помощи, а также не самых удачных президентских выборов, эти условия

постепенно нарушились. Поддержка со стороны внешних сил сократилась, отношения между центром и периферией ухудшились, причем угроза системе со стороны вооруженной оппозиции нарастала. Результатом стало нарушение равновесия системы и ее распад, что позволило движению «Талибан» захватить власть в Афганистане.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *Афганистан, Талибан, политическая экономика, управление, порядок закрытого доступа.*

Введение

События лета 2021 г. показали, что опыт государственного строительства в Афганистане требует дополнительного осмысления. Несмотря на существенные масштабы помощи со стороны ключевых западных стран-доноров, государственные институты Афганистана продемонстрировали свою чрезвычайную слабость и не смогли оказать существенного сопротивления наступлению движения «Талибан» (ДТ)¹, которое, как изначально казалось, не должно привести к падению правительства М.А. Гани. В этой связи в данной работе поднимается следующий исследовательский вопрос: почему эта система оказалась столь неустойчивой, несмотря на существенные инвестиции и вовлеченность ведущих держав?

Для ответа автором используется политэкономический подход. Подобная исследовательская рамка, позволяющая рассматривать политические и экономические факторы комплексно, необходима при анализе контекстов, которые Д. Норт и его соавторы охарактеризовали как «хрупкие порядки закрытого до-

ступа» (*fragile limited access order*) [North, Wallis, Weingast, 2009; In the shadow of violence..., 2013]. В таких системах несовершенство систем регулирования приводит к тому, что политические и экономические ресурсы тесно переплетены, а в политических и экономических системах доминирует небольшое количество агентов. В случае Афганистана исследователи отмечают тесное переплетение экономических и политических сфер. Примером может служить то, что крупные компании часто представляют интересы вооруженных политических групп и действуют в целях получения экономической ренты, которая используется для достижения политических целей [Byrd, 2014, p. 4].

В исследовании рассматриваются политические и экономические факторы, обеспечивавшие относительную стабильность системы властных отношений и управления в Афганистане на протяжении двадцати лет, но притом одновременно определявшие ее хрупкость и неустойчивость. Автор выдвигает гипотезу, что стабильность данной системы обеспечивалась при выполнении ряда условий. В условиях слабости центрального правительства обеспечение устойчивости системы властных отношений и государственного управления требовало притока ресурсов из-за рубежа, содействия в обеспечении безопасности на территории страны, поддержания консенсуса в высших эшелонах власти, кооптации представителей региональной элиты (полевых командиров) и поддержания баланса между их представителями при обеспечении источников существования для основной массы населения. Данные условия укреплялись наличием угрозы со стороны противников режима, в частности ДТ. При нарушении условий

1 Запрещенная в России террористическая организация.

равновесия система ослабевает, что может привести к ее распаду.

В работе показано, что именно это и произошло в Афганистане после 2014 г. В период президентства Х. Карзая стабильность системы обеспечивалась притоком значительных масштабов финансовой помощи, стратегией правительства по кооптации и поддержанию лояльности части региональных элит (например, некоторых влиятельных полевых командиров), присутствием в стране иностранных войск, обеспечивавших безопасность и реализацию инфраструктурных проектов, что в целом благоприятно воздействовало и на уровень жизни населения на подконтрольных правительству территориях. После 2014 г. каждый из этих факторов теряет прежнее стабилизирующее значение. Договоренности с региональными лидерами нарушаются и разрушаются, потоки помощи Афганистану существенно сокращаются, иностранные войска постепенно снимают с себя ответственность за обеспечение безопасности на территории страны, что приводит к замедлению темпов экономического роста и одновременно увеличению интенсивности вооруженного конфликта. В результате правительство лишается экономических и политических ресурсов для поддержания прежней системы властных отношений. Итогом этого стало усиление позиций конкурентов правительства.

Оговоримся, что соображения краткости не позволяют полноценно описать динамику трансформаций политической экономики Афганистана в рассматриваемый период. Соответственно, определенным ограничением данного исследования является то, что автор концентрируется только на ключевых тенденциях и наиболее значимых при-

мерах. Исследовательский подход также не позволяет детально проанализировать идеационные причины неудачи проекта государственного строительства в Афганистане, которые, безусловно, также сыграли важную роль в «возрождении» и возврате к власти ДТ².

Статья состоит из 5 разделов, в которых последовательно приводятся обзор релевантной литературы и теоретическая рамка исследования, описываются формирование и факторы устойчивости установившейся после 2001 г. в Афганистане системы властных отношений и государственного управления, а также динамика ее трансформаций после 2014 г. В заключении приведены основные выводы исследования.

Обзор литературы

Можно выделить несколько кластеров исследовательской литературы, с которыми тесно связана и которые дополняет данная работа.

Во-первых, это работы, в которых рассматривается проблема государственной состоятельности и особенности функционирования государственных институтов в государствах, которые испытывают ее недостаток [Ghani, Lockhart, 2009; Migdal, 1989; Rotberg, 2004, In the shadow of violence..., 2013; Risse, 2011]. Р. Ротберг в своих работах, в частности, касался непосредственно специфики Афганистана как контекста с ограниченной государственной состоятельностью [Rotberg, 2007].

Во-вторых, это работы по политической и экономической истории Афганистана, в которых раскрываются особенности развития страны в конфликтный период и раскрываются трудности государственного и миростроительства

2 Более подробно идеационные факторы успеха движения «Талибан» рассматриваются в работах Х. Аббаса [Abbas, 2014], Т. Джонсона [Johnson, 2018] и А. Жиустоцци [Giustozzi, 2022].

[Дайров, 2020; Barfield, 2010; Giustozzi, 2012a, 2012b, 2022; Malkasian, 2021; Mansfield, 2016; Suhrke, 2007, 2013].

В-третьих, это работы, посвященные особенностям отношений государства и общества в Афганистане, в которых исследователи касаются самых разных его вопросов, например особенностей местного формального и неформального управления, роли полевых командиров в политической и экономической системе Афганистана [Окимбеков, 2019; Murtazashvili J.B., 2016; Coburn, 2016; Giustozzi, 2012a, 2012b; Mukhopadhyay, 2014; Murtazashvili I., Murtazashvili J., 2016].

Данная статья дополняет проведенные ранее исследования, синтезируя их результаты и помещая их в широкий контекст развития Афганистана в период после 2001 г., что позволяет выделить факторы, служившие одновременно факторами устойчивости и хрупкости системы властных отношений и управления в Афганистане.

Методология исследования

В данном исследовании применяется политэкономический подход в русле институциональной теории. Данный подход позволяет автору идентифицировать, как фактор доступа к ресурсам формирует практики и институты управления, и рассмотреть эти особенности на примере Афганистана, где, как и в других обществах не-Запада, практики управления часто носят персонализированный, неформальный и рен-тоориентированный характер, что обеспечивает переплетение политического и экономического [Byrd, 2014; Giustozzi, 2012; Mukhopadhyay, 2014].

Исследование опирается на концепцию «хрупких порядков закрытого доступа» [In the shadow of violence..., 2013]. В подобных контекстах прави-

тельства часто слабы и не способны в полной мере осуществлять основные функции государства (например, контролировать территорию, обеспечивать безопасность и монополию на применение легитимного насилия). В результате в них велика роль неформальных институтов, которые часто принимают на себя функции предоставления общественных благ. Из-за этого такие контексты испытывают существенные проблемы с устойчивостью – внешние или внутренние шоки могут привести к коллапсу государственных институтов, что может провоцировать вспышки вооруженного насилия. Подобные риски обуславливают применение инструментов государственного и миростроительства в таких контекстах, причем Афганистан стал одним из крупнейших подобных проектов стран Запада [Suhrke, 2013].

Автор опирается на концепцию «военной экономики» (*war economy*), которая была предложена Дж. Гудхендом в отношении Афганистана в период после вывода из страны советских войск [Goodhand, 2004]. К ключевым особенностям «военных экономик» относят:

- деградацию формальных институтов и формального сектора экономики, развитие неформального сектора и черного рынка при одновременном размывании границ между ними;
- высокую степень децентрализации национальной экономической системы;
- применение сторонами конфликта насильственных методов в целях установления контроля над активами, торговыми путями и т. п.;
- опору агентов «военной экономики» на получение ренты в результате использования природных ресурсов и торговли ими;
- взаимосвязь эффективности вооруженных группировок с существованием трансграничных сетевых струк-

тур, обеспечивающих им доступ к экономическим и финансовым ресурсам и мировому рынку;

– зависимость устойчивости такой системы от заинтересованности экономических агентов в сохранении нестабильности [Ballentine, Nietzsche, 2005, pp. 17–18].

Применение концепции «военной экономики» представляется допусти-

мым в силу того, что в Афганистане не произошел переход к «мирной» экономике из-за слабости государственных институтов и незавершенности процессов миростроительства. Вооруженный конфликт в стране, затихнув на несколько лет, снова продолжился (рисунок 1). В результате сама структура «военной экономики» сохранилась, но в условиях восстановления централь-

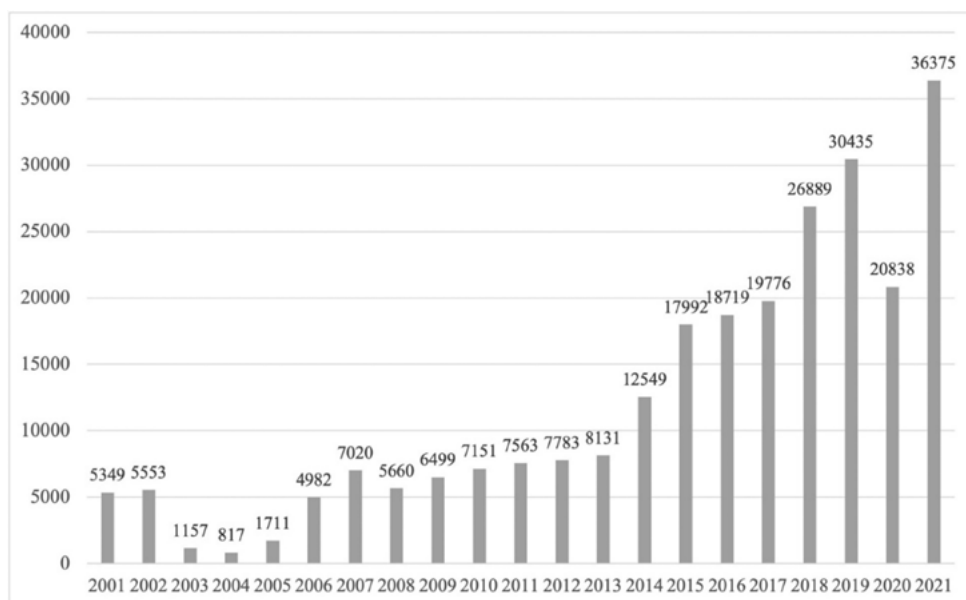


Рисунок 1. Количество жертв в ходе вооруженного конфликта в Афганистане в 2001–2021 гг.

Figure 1. The number of victims during the armed conflict in Afghanistan in 2001–2021

Источник: Afghanistan // UCDP. – 2021. – URL: <https://ucdp.uu.se/country/700> (дата обращения: 29.07.2022).

ного правительства и роста вовлеченности внешних акторов в дела Афганистана в нее добавились новые агенты³. В данном исследовании автор предлагает дополнить существующую модель новыми агентами (правительством) и

внешними агентами (правительствами иностранных государств и их частным сектором) – с тем, чтобы отразить специфику процессов трансформации «военной экономики» в постконфликтных и неустойчивых государственных

3 «Военные экономики» характеризуются одновременным существованием нескольких автономных, но взаимосвязанных и взаимозависимых секторов и доминирующих в них агентов. Эти сектора и группы агентов представляют полевые командиры и вооруженные группировки в секторе экономики военных действий (*combat economy*), нелегальные торговцы и полевые командиры в теневом секторе (*shadow economy*), мирное население в секторе экономики выживания (*coping economy, economy of survival*) [Goodhand, 2004].

состояниях в условиях высокой вовлеченности международного сообщества, что было характерно для Афганистана на протяжении последних двух десятилетий.

Методологически исследование опирается на исторические методы, в частности историко-описательный и историко-генетический, метод периодизации, а также критический обзор релевантной литературы, которые сопровождаются также количественными иллюстрациями.

Становление системы после 2001 г.: формирование хрупкого порядка закрытого доступа

Представляется необходимым дать краткую характеристику изначальному политическому и экономическому контексту, сформировавшемуся в стране к 2001 г. и в значительной степени определившему траекторию развития политэкономической системы Афганистана. Страна, вышедшая, как тогда казалось, из затяжного вооруженного конфликта и сильно от него пострадавшая, потеряла значительную часть своего производственного потенциала [Окимбеков, 2016]. Притом отметим, что Афганистан изначально отличался низким уровнем развития и дефицитом собственных источников доходов, что определяло реализацию рентоориентированной модели экономического развития с опорой на иностранную помощь [Barfield, 2010, p. 6]⁴.

Важной характеристикой страны была политическая и экономическая децентрализация.

Политическая децентрализация проявлялась в наличии большого ко-

личества региональных групп интересов, представителями которых были крупнейшие региональные «полевые командиры» (*warlords*), притом общенациональные силы с высокой степенью институционализации в виде политических партий фактически отсутствовали. В ходе операции «Несокрушимая свобода» США часто заключали неформальные соглашения с лидерами антиталибского сопротивления, впоследствии многие из них заняли крупные позиции в государственном аппарате или на провинциальном уровне [Malkasian, 2021]. Этническая, племенная и прочая гетерогенность стала причиной того, что многие участники властных институтов были выразителями интересов лояльных им групп, а между самими этими группами в постконфликтной среде существовало значительное недоверие, препятствовавшее эффективному сотрудничеству. Крупные полевые командиры, как правило, обладали также собственными финансовыми источниками, которые могли быть связаны с реализацией таможенного контроля, добычей и нелегальной транспортировкой природных ресурсов или наркотических веществ [Giustozzi, 2010a, 2010b; Malkasian, 2021; Mukhopadhyay, 2014]. Это стало основой для патрон-клиентских связей, которые формировали полевые командиры самых разных уровней: как те, которые контролировали крупные регионы страны, так и те, под чьим контролем находились только относительно небольшие населенные пункты [Barfield, 2010; Coburn, 2016].

Экономически децентрализация была связана с воздействием конфликта и вызванной им структурной деформацией экономики страны. Разрушение инфраструктуры препятство-

4 Т. Барфилд [Barfield, 2010] утверждает, что иностранная помощь (в различных формах) была определяющим фактором устойчивости всех существовавших в Афганистане политических режимов, обеспечивая их финансовую стабильность.

вало развитию экономических связей в национальном масштабе. Проявлением этого стал низкий уровень торговой связанности страны (фактически не существовало единого национального рынка); имели хождение разные версии национальной валюты (афгани), следствием чего были диспропорции в уровнях инфляции в разных регионах страны [Goodhand, 2000; Rubin, 2000].

Несмотря на децентрализацию политической экономики страны, в Афганистане было создано унитарное государство с концентрацией властных полномочий в руках центрального правительства и очень ограниченными возможностями провинциальных администраций [Barfield, 2010; Murtazashvili J.B., 2022]. При этом центральное правительство было чрезвычайно слабым и было неспособно контролировать территорию и предоставлять общественные блага. Многие из этих полномочий фактически осуществлялись внешними агентами либо влиятельными внутренними агентами политической экономики, в частности полевыми командирами, которые обладали собственными военизированными формированиями⁵. Так, обеспечение безопасности де-факто долгое время осуществлялось Международными силами содействия безопасности (МССБ), а организацией восстановления инфраструктуры и предоставлении общественных благ в регионах занимались Провинциальные восстановительные команды (*Provincial Reconstruction Teams, PRT*), состоявшие преимущественно из военнослужащих коалиционных сил [Malkasian, 2021].

Провинциальные и уездные власти не обладали достаточными ресурсами для исполнения своих полномочий, хотя формально и обладали полнотой власти. Правительственные институты на протяжении долгого времени не получали значительных средств помощи, которые в основном предоставлялись по внебюджетным каналам⁶. Несмотря на это, бюджет зависел от поступлений помощи. Ее доля в расходах составляла не менее 50–60%, причем подобное положение сохранялось до падения правительства Афганистана летом 2021 г. (рисунок 2). Наряду с другими факторами это обуславливало слабость формальных институтов власти, их неспособность обеспечивать имеющиеся у них полномочия и низкий уровень развития обратных связей с населением страны.

Вакуум власти, вызванный недостаточной дееспособностью региональных властей, заполнялся региональными элитами, прежде всего полевыми командирами, установившими патронажные связи, обладавшими собственными источниками доходов, а также подчиненными им военизированными формированиями. После 2001 г. полевые командиры сохраняли высокую степень автономии и политического влияния. Это обуславливалось тем, что за период гражданской войны и непосредственно инициированной США военной операции им удалось накопить значительный финансовый, военный и социальный капитал.

Вакуум власти, вызванный недостаточной дееспособностью региональных властей, заполнялся региональными элитами, прежде всего полевыми командирами, установившими патронажные связи, обладавшими собственными источниками доходов, а также подчиненными им военизированными формированиями. После 2001 г. полевые командиры сохраняли высокую степень автономии и политического влияния. Это обуславливалось тем, что за период гражданской войны и непосредственно инициированной США военной операции им удалось накопить значительный финансовый, военный и социальный капитал.

5 Позднее они были частично разоружены и расформированы либо интегрированы в состав Афганских национальных сил безопасности (АНСБ). На более поздних этапах операции в Афганистане США применяли тактику организации местных ополчений в целях противодействия наступлению «Талибана», основу которых могли составлять лица, лояльные местным влиятельным полевым командирам [Malkasian, 2021].

6 Даже во второй половине 2010-х гг. значительная часть помощи развитию предоставлялась по внебюджетным каналам, хотя точные данные об объемах такой помощи отсутствуют. По оценкам Всемирного банка, по состоянию на 2018 г. около 66% помощи на цели безопасности и 34% гражданской помощи предоставлялось по внебюджетным каналам. Ранее доля такой помощи была существенно выше, достигая 70% и более. См.: [World Bank, 2019].

Центр был неспособен открыто им противостоять. Стратегией правительства Х. Карзая стала кооптация отдельных региональных лидеров при одновременной попытке ограничения их влияния в контролируемых регионах. Инструментами реализации стратегии могли быть формализация их властных полномочий, назначение таких лидеров на пост губернаторов провинций, например А.М. Нура в Балхе или Г.А. Шерзая в Кандагаре, а затем в Нангархаре. Другие полевые командиры получали посты в национальном правительстве, что можно также рассматривать как попытку ограничить их влияние в регионах. Так правительство Х. Карзая действовало с А.Р. Достумом в северной части страны и М. Исмаил-ханом в Герате. Разница в стратегиях определялась уровнем конкуренции, с которой сталкивались полевые командиры на региональном уровне: правительство действовало более решительно в отношении агентов, действующих в регионах с низким уровнем политической и экономической конкуренции [Mukhopadhyay, 2014]. На примере М. Исмаил-хана в Герате видно, что стратегия правительства по ограничению контроля полевых командиров в регионах страны не приносила значительных успехов, так как те сохраняли достаточное количество рычагов влияния на ситуацию в периферийных регионах в форме устойчивых патронажных связей, обеспечивавших лояльность населения [Giustozzi, 2012a, 2012b; Mukhopadhyay, 2014].

Полевые командиры уровнем ниже брали под свой контроль отдельные регионы вокруг крупных населенных пунктов, где также устанавливали патрон-клиентские связи и получали ренту за счет контроля над распределением средств помощи и реализацией проектов в сфере развития. Они могли занимать неформальные или фор-

мальные позиции, узурпировать власть в местных органах власти, например в Советы по развитию сообществ (*Community Development Council*), создаваемых донорами. Это позволяло им иметь достаточные финансовые ресурсы, которые можно было трансформировать в политический (в виде голосов на выборах в национальный парламент) или военный (в виде содержания лояльных военизированных формирований) капитал [Murtazashvili J.B., 2014; Coburn, 2016].

Внешние агенты (иностранное правительство и НГО) определяли направления государственного строительства и финансировали его, в значительной степени осуществляя и предоставление общественных благ, что реализовывалось, как правило, через структуры доноров, провинциальные восстановительные команды, негосударственные организации, местные институты власти или органы распределения помощи, например локальные советы развития [Murtazashvili J.B., 2016; Mansfield, 2016; Malkasian, 2021].

Правительство и полевые командиры пользовались асимметрией информации между ними и донорами с тем, чтобы направить средства помощи в своих собственных интересах. В результате помощь также становилась инструментом накопления финансового капитала и источником средств для поддержания патрон-клиентских связей. Некоторым бывшим полевым командирам, занявшим после 2001 г. позиции губернаторов провинций, удалось обеспечить преференциальное отношение со стороны доноров за счет проведения мероприятий, соответствовавших приоритетам политики доноров в Афганистане. Примером могут быть относительно успешные режимы запрета выращивания опиума в Нангархаре и Гильменде [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014]. Опосредованно

она также могла способствовать укреплению политического капитала региональных лидеров, если им удавалось относительно эффективно воспользоваться доступными ресурсами в целях развития либо обеспечить их использование в собственных интересах⁷ [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014].

Локальные сообщества стремились к обеспечению уровня жизни, необходимого для выживания. Для этого они могли использовать различные стратегии и могли ситуативно объединяться с различными агентами в случае, если их интересы совпадали. Такое взаимодействие можно описать как своеобразный обмен, когда полевые командиры получали лояльность и электоральную мобилизацию в обмен на занятость или проекты развития. В случае взаимодействия с правительством он мог принимать форму лояльности в обмен на предоставление общественных благ [Mukhopadhyay, 2014]. Установившаяся система патронажных связей фактически ограничивала возможности воздействия населения на политическое развитие страны. Сохранение зависимости населения в регионах от влиятельных полевых командиров, которые часто становились представителями их интересов в местных и национальных органах власти, привело к созданию системы институтов закрытого доступа в Афганистане. В то же время в период до 2014 г. относительно высокие темпы экономического роста Афганистана (средние темпы экономического роста с 2003 по 2014 г. составляли около 8,3%, а ВВП вырос в 2,6 раза⁸), вероятно, позволяли сохранять относительную лояльность населения.

Демократизация же, парадоксально, способствовала укреплению системы закрытого доступа, так как влиятельные лица в регионах (например, полевые командиры) сохранили в своих руках инструменты политической мобилизации [Coburn, 2016]. Локальные институты управления, часто носившие демократический характер, донорами и государством зачастую игнорировались. Вместо них функцию распределения средств помощи исполняли советы по развитию, создаваемые донорами и часто испытывавшие дефицит легитимности. Сами советы нередко попадали под контроль влиятельных лиц (например, полевых командиров местного уровня), которые использовали их для реализации проектов в собственных интересах [Murtazashvili J.B., 2016].

В итоге сформировавшаяся система даже на местном уровне, несмотря на наличие традиционных демократических процедур, превращалась в хрупкую систему закрытого доступа, где интересы населения не оказывали существенного воздействия на процесс принятия политических решений. Правительства и влиятельные агенты периферии, таким образом, получали возможность действовать в собственных интересах, а их рентоориентированное поведение могло быть ограничено только внешними агентами, которые в условиях асимметрии информации выполняли эту функцию неэффективно. Всем участникам системы было выгодно сохранение ее устойчивости при ее одновременной хрупкости. Таким образом, никто из агентов не может полностью доминировать над другими. Дополнительным ограничением

7 Примером может быть получение аффилированных с полевыми командирами компаниями контрактов на реализацию проектов в сфере развития, когда административные рычаги, находившиеся в руках у таких влиятельных агентов периферии, позволяли существенно ограничить конкуренцию. Неспособность доноров эффективно контролировать реализацию таких проектов в Афганистане позволяла влиятельным агентам периферии накапливать дополнительный финансовый капитал, который мог быть использован в политических целях [Mukhopadhyay, 2014].

8 Рассчитано по: Data // World Bank. – 2022. – URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 29.07.2022).

была их рентозависимость от поступлений иностранной помощи – нарушение баланса могло ограничить доступную ренту.

Равновесие такой системы дополнительно укреплялось наличием внешней по отношению к ней угрозы – вооруженной оппозиции. Талибы как основные конкуренты установленного порядка фактически потеряли краткосрочную способность к проведению масштабных военных операций после 2001 г., однако смогли сохранить структуру организации, сделав ее более децентрализованной. Постепенно им удалось восстановить свои позиции. Восстановление было возможно за счет внешней поддержки. Существуют свидетельства того, что пакистанские власти могли попустительствовать и даже способствовать реорганизации талибов на территории Зоны племен и Белуджистана [Abbas, 2014; Waldman, 2010]. В то же время ДТ удалось сохранить каналы получения финансовых ресурсов, в том числе за счет сохранения неформальных связей с «Аль-Каидой»⁹. Кроме того, существуют свидетельства того, что на местном уровне талибы также часто получали доходы от контроля над наркопроизводством и другими видами нелегальной экономической деятельности, взимали налоги на контролируемых ими территориях [Peters, 2010]. Однако, вероятнее всего, внешние поступления играли большую роль в доходах движения [Giustozzi, 2022]. Следствием укрепления позиций талибов

стал рост интенсивности вооруженного конфликта после 2005 г. (см. рисунок 1).

Факторы устойчивости хрупкой системы закрытого доступа в Афганистане

Опираясь на методологию, изложенную ранее, автор выделяет 5 основных групп агентов политической экономики властных отношений и управления в Афганистане, оформившихся после проведения в стране операции «Несокрушимая свобода» и установления нового политического режима в стране. Эти 5 групп агентов составляют правительство, внешние агенты (иностранное правительство и частный сектор), агенты периферии (полевые командиры), локальные сообщества (городские и сельские) и повстанцы. Эти агенты связаны между собой сложной системой взаимоотношений, в основе которых лежат доступ к ресурсам и патронажные связи. Эти связи в упрощенном виде отражены автором в таблице 1.

Важнейшую роль в обеспечении равновесия политической экономики Афганистана играли поступавшие от внешних агентов финансовые и прочие ресурсы, от которых зависели как правительство, так и противостоявшие ему вооруженные формирования, причем как талибы¹⁰, так и, например, «Исламское государство» в Хорасане¹¹ [Giustozzi, 2018].

⁹ Запрещенная в России террористическая организация.

¹⁰ А. Джуистоцци указывает, что поступления из-за рубежа составляли большую часть доходов Финансовой комиссии ДТ. Согласно собранной им информации, 54% поступало от правительств иностранных государств, 10% – от частных зарубежных доноров, еще 16% – от других джихадистских организаций, в основном от Аль-Каиды [Giustozzi, 2022, pp. 237–251]. В то же время непосредственно вооруженные подразделения талибов на местах (так называемые большие фронты) в меньшей степени зависели от внешних доходов и частично самостоятельно финансировали свою операционную деятельность. По оценкам А. Джуистоцци, их собственные доходы составляли около 50%, значительную часть которых составляли косвенные доходы от наркоторговли, а также местные налоги, которые, однако, взимались не повсеместно, в зависимости от характера взаимоотношений талибов с местным населением [Giustozzi, 2022].

¹¹ Запрещенная в России террористическая организация.

Таблица 1. Характеристика отношений агентов политической экономии властных отношений и управления в Афганистане в 2001–2021 гг.**Table 1.** Characteristics of the relations between agents of political economy, power relations and governance in Afghanistan in 2001–2021

Правительство			
<i>Повстанцы</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Локальные сообщества</i>	<i>Внешние агенты</i>
Конкуренция с ситуативными контактами, иногда коррупционного характера.	Конкуренция либо кооптация при попытках ослабления их влияния. <i>Получает:</i> лояльность, поддержка и исполнение целей правительства. <i>Передаёт:</i> позиции в государственном аппарате, доступ к ресурсам.	Поддержание лояльности, часто через посредников в лице полевых командиров, либо противостояние. <i>Получает:</i> выполнение целей правительства, участие в вооружённых силах. <i>Передаёт:</i> ресурсы на цели развития, доступ к общественным благам.	Сотрудничество либо неформальное противостояние. <i>Получает:</i> финансовая и военная поддержка. <i>Передаёт:</i> поддержка целей участников военной операции и доноров.
Повстанцы			
<i>Правительство</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Локальные сообщества</i>	<i>Внешние агенты</i>
Конкуренция с ситуативными контактами, иногда коррупционного характера.	Конкуренция с ситуативными неформальными контактами.	Поддержка либо противостояние. <i>Получает:</i> ресурсы в форме налогов, участие в вооружённой борьбе против правительства. <i>Передаёт:</i> общественные блага (безопасность, правосудие).	Противостояние при поддержании неформальных контактов. <i>Получает:</i> финансовые ресурсы, вооружение, территория для лагерей подготовки, возможности рекрутирования. <i>Передаёт:</i> действия в соответствии с интересами внешних агентов.
Агенты периферии			
<i>Правительство</i>	<i>Повстанцы</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Внешние агенты</i>
Лояльность либо конкуренция. <i>Получает:</i> формализация позиций и сохранение автономии, ресурсы. <i>Передаёт:</i> номинальная лояльность и приверженность целям правительства.	Конкуренция с ситуативными неформальными контактами.	Поддержка в рамках системы патронажных связей либо противостояние. <i>Получает:</i> соответствие целям и интересам региональных лидеров, возможности рекрутирования. <i>Передаёт:</i> доступ к ресурсам и общественным благам, неформальные льготы и трансферты взамен на лояльность или договоренности.	Кооперация либо ограниченный характер контактов. <i>Получает:</i> финансовые ресурсы, вооружение. <i>Передаёт:</i> поддержка и соответствие целям и интересам доноров.

Продолжение таблицы 1

Локальные сообщества			
Правительство	Повстанцы	Агенты периферии	Внешние агенты
Лояльность либо конкуренция, часто отношения носят непрямой характер и строятся через региональных лидеров. <i>Получает:</i> ресурсы на цели развития, доступ к общественным благам. <i>Передаёт:</i> выполнение целей правительства, участие в вооружённых силах.	Поддержка либо противостояние. <i>Получает:</i> общественные блага (безопасность, правосудие). <i>Передаёт:</i> ресурсы в форме налогов, участие в вооружённой борьбе против правительства.	Лояльность в рамках патронажных связей либо противостояние. <i>Получает:</i> доступ к ресурсам и общественным благам, неформальные льготы и трансферты взамен на лояльность или договорённости. <i>Передаёт:</i> соответствие целям и интересам региональных лидеров, возможности рекрутирования.	Сотрудничество либо противостояние. <i>Получает:</i> доступ к финансовым ресурсам и общественным благам (прежде всего безопасности). <i>Передаёт:</i> лояльность, поддержка целей внешних агентов.
Внешние агенты			
Правительство	Повстанцы	Агенты периферии	Локальные сообщества
Сотрудничество либо неформальное противостояние. <i>Получает:</i> поддержка целей участников военной операции и доноров. <i>Передаёт:</i> финансовая и военная поддержка.	Противостояние при поддержании неформальных контактов. <i>Получает:</i> действия в соответствии с интересами внешних агентов. <i>Передаёт:</i> финансовые ресурсы, вооружение, территория для лагерей подготовки, возможности рекрутирования.	Кооперация либо ограниченный характер контактов. <i>Получает:</i> поддержка и соответствие целям и интересам доноров. <i>Передаёт:</i> финансовые ресурсы, вооружение.	Сотрудничество либо противостояние. <i>Получает:</i> лояльность, поддержка целей внешних агентов. <i>Передаёт:</i> доступ к финансовым ресурсам и общественным благам (прежде всего безопасности).

Источник: составлено автором.

Внешние агенты с помощью военной и финансовой помощи поддерживали устойчивость национального правительства в условиях дефицита собственных доходов, а также фактически осуществляли полномочия по обеспечению безопасности, так как армия в целом не отличалась высокой боеспособностью [Malkasian, 2021]. Они же напрямую, через НГО или местных подрядчиков, предоставляли общественные блага, например здравоохранение или образование, на которые у правительства часто недостава-

ло ресурсов [Rotberg, 2007]. Поступавшие в страну трансферты составляли часть перераспределяемой между агентами политической экономии административной ренты.

Исследователями приведены также свидетельства того, что внешние агенты поддерживали и вооружённые повстанческие группы, обеспечивая сохранение ими военных возможностей, что, вероятно, было одной из причин, по которым правительство и участники операции были неспособны нанести поражение вооружённой оппозиции

[Abbas, 2014; Giustozzi, 2022]. Это позволяет говорить о том, что как агенты формальной системы, так и их конкуренты из вооруженной оппозиции были зависимы от иностранного содействия и их «выживание» во многом от него зависело (рисунок 2).

Равновесие системы также поддерживалось сохранением автономии ряда влиятельных агентов периферии Афганистана. Неспособность правительства взять их под свой полный контроль, притом что попытки это сделать часто оказывались неэффективными,

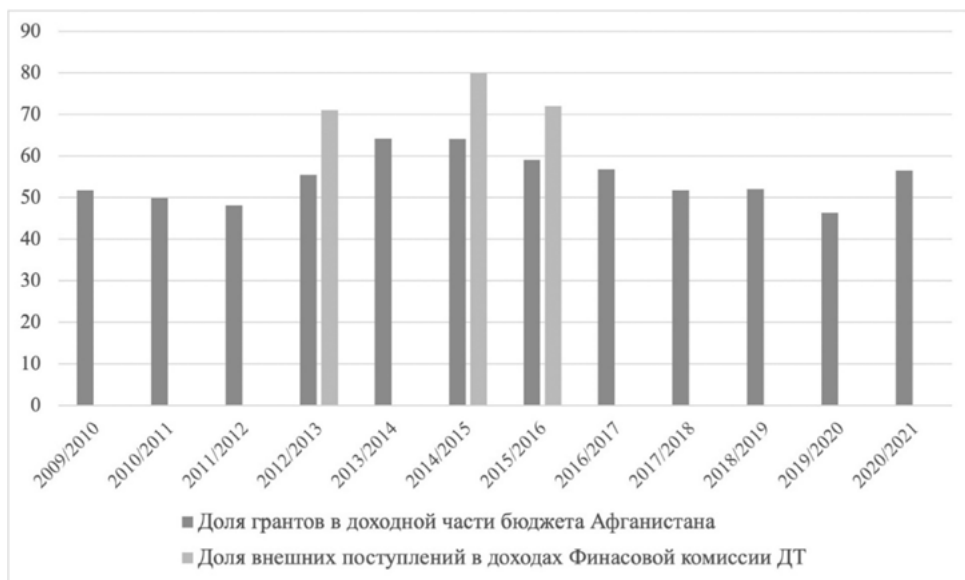


Рисунок 2. Доля внешних поступлений в доходной части национального бюджета Афганистана и Финансовой комиссии движения «Талибан», %

Figure 2. The share of external revenues in the revenue part of the national budget of Afghanistan and the Financial Commission of the Taliban Movement, %

Примечание: Данные национальной афганской статистики не полностью совпадают с данными международной статистики. Данные по доходам талибов носят оценочный характер и приведены по данным, собранным А. Джуиустоцци в ходе интервью с участниками движения [Giustozzi, 2022].

Источник: Fiscal Reports // Ministry of Finance. Directorate General Budget. – 2021. – URL: <https://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/2012-12-06-22-51-13/fiscal-bulletin/85-news/294-fiscal-bulletins-2> (дата обращения: 29.07.2022); [Giustozzi, 2022].

дополнялась неспособностью либо нежеланием агентов периферии отделиться или радикально повысить свой статус¹². Неформальная автономия полковых командиров при интеграции части таких агентов в формальный политический процесс позволяла им сохранить

существенные привилегии в форме административной ренты. С молчаливого согласия центра они могли сохранять в провинции часть доходов от таможенных пошлин и, соответственно, использовать их в своих интересах [Mukhopadhyay, 2014]. Баланс обеспечивался тем,

¹² Политический, экономический и военный капитал агентов периферии концентрировался на региональном уровне и с трудом мог быть трансформирован в национальный.

что правительство стремилось к дестабилизации их власти на периферии и укреплению собственных возможностей там.

Демократизация способствовала укреплению агентов периферии локального уровня – они часто становились представителями регионов в национальном или региональных парламентах, что удавалось с помощью использования доступного им капитала и административной ренты [Coburn, 2016]. Итогом стала закрытость формальных политических институтов, ограниченность доступа рядового населения к участию в принятии политических решений. Через перераспределение ренты, источником для которой в основном выступала иностранная помощь, ключевые полевые командиры

и чиновники получали возможность действовать в собственных интересах, которые ни у агентов правительства, ни у агентов периферии часто не совпадали с интересами афганского общества. Выборы в то же время не выполняли функцию механизма обратной связи. Следствием этого стал хронически высокий уровень коррупции (таблица 2) и невысокий уровень доверия между населением и правительством [Murtazashvili J.B., 2022].

Дополнительным фактором устойчивости оставалась внешняя угроза системе в виде вооруженной оппозиции. Она несколько ограничивала свободу действий и рентоориентированное поведение участников политической экономики Афганистана. Важно отметить, что активное участие в борь-

Таблица 2. Индикаторы восприятия коррупции в Афганистане в 2007–2020 гг.
Table 2. Indicators of corruption perception in Afghanistan in 2007–2020

Год	Позиция страны в Индексе восприятия коррупции	Контроль над коррупцией Индикаторов качества государственного управления Всемирного банка, перцентиль
2007	172	1
2008	176	0,5
2009	179	1
2010	176	1
2011	180	0,9
2012	174	2,4
2013	175	1,9
2014	172	5,3
2015	166	6,3
2016	169	3,4
2017	177	3,8
2018	172	4,8
2019	173	6,7
2020	165	5,3

Источник: Corruption Perception Index // Transparency International. – 2021. – URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата обращения: 29.07.2022); Worldwide Governance Indicators // World Bank. – 2021. URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 29.07.2022).

бе с вооруженной оппозицией принимали МССБ, самостоятельные операции АНСБ против ДТ и других вооруженных группировок носили весьма ограниченный характер.

Соответственно, можно выделить три ключевых фактора относительной устойчивости системы в период до 2014 г. К ним можно отнести:

- помощь из-за рубежа, от которой зависели все агенты политэкономии Афганистана;

- слабость правительства при сохранении автономии периферии¹³;

- неспособность одержать военную победу или существенно усилить собственные позиции по сравнению с другими агентами.

Трансформация системы после 2014 г.: нарушение равновесия и коллапс

После 2014 г. наблюдается постепенное нарушение равновесия политэкономической системы Афганистана, что было связано с ослаблением факторов, обеспечивавших ее устойчивость. Признаки дестабилизации равновесия проявлялись еще во время второго президентства Х. Карзая в виде выражения нелояльности со стороны региональных элит, например А.М. Нура [*Mukhopadhyay*, 2014, p. 157], однако в период президентства Х. Карзая их удавалось в основном контролировать.

США объявили о постепенном выводе своих войск из Афганистана, что означало и сокращение расходов на Афганистан (по крайней мере, военных). В то же время роль присутствия иностранных войск в стране была велика. С присутствием иностранных воен-

ных были связаны и значительные позитивные экстерналии для экономики Афганистана: иностранные военные вносили существенный вклад в занятость и потребительский спрос [*Nasery*, 2014]. Постепенный вывод войск и ограничение их мандата на территории Афганистана намекало и на постепенное сокращение помощи, что в перспективе означало сокращение административной ренты и возможностей для кооптации региональных элит.

Другой проблемой (уже непосредственно политического характера) стала деградация консенсуса по поводу кандидатуры нового президента. Итогом стал раскол по преимущественно этническому принципу. Прежде номинально сохранявшие лояльность Х. Карзаю полевые командиры Севера, например А.М. Нур, поддержали кандидатов-представителей своей этнической группы. Отсутствие единства и невозможность формирования консенсуса представляли угрозу для системы, одним из важнейших факторов устойчивости которой была кооптация части региональных элит.

В итоге уже перед началом президентских выборов два важных фактора, обеспечивавших равновесие политэкономической системы власти и управления в Афганистане, оказались под угрозой.

Вывод иностранных войск ударил по финансовым возможностям правительства и населения. Он привел к сокращению занятости, особенно в формальном секторе экономики и, соответственно, потребительского спроса, значительная часть которого формировалась и стимулировалась за счет присутствия в стране иностранных сил [*Nasery*, 2014]. Это привело

¹³ Она ограничивала конфликтность и вынуждала правительство идти на договоренности в виде интеграции региональных элит в формальную политическую систему при сохранении ими преимущественного контроля за периферийными регионами, что позволяло сохранять относительное равновесие между центристскими и центробежными силами.

к сокращению доступных для перераспределения ресурсов, снижению уровня жизни населения в условиях сокращения доступных источников средств для существования.

Одновременно происходит сокращение предоставляемой Афганистану помощи развитию. Следует констатировать, что помощь не смогла стать инструментом миростроительства и устойчивого экономического роста. На начальных этапах она не смогла дать импульс развитию в силу невысокой заинтересованности администрации Дж. Буша в Афганистане [Malkasian, 2021]. Постепенно, по мере увеличения объемов содействия развитию, она стала играть стабилизирующую роль в системе закрытого доступа, сформировавшейся в Афганистане. Ключевой проблемой стали асимметрия информации и коррупция, а также невозможность эффективного мониторинга и контроля за исполнением проектов на территории страны. Асимметрия информации позволяла агентам афганской политической экономики распределять и использовать средства доноров в собственных интересах. Этого удавалось добиваться за счет недобросовестной конкуренции на тендерах, контроля влиятельных лиц над институтами принятия решений на местном уровне, использования контрактов на обеспечение безопасности как источника административной ренты [Mukhopadhyay, 2014; Murtazashvili J.B., 2016]. В связи с рисками в сфере безопасности доноры не могли создать систему эффективного контроля за распределением средств¹⁴. Следствием низкой эффективности содействия развитию стала проблема зависимости от помощи, которую Афганистану

так и не удалось преодолеть: несмотря на сокращения объемов помощи, самодостаточность правительства страны оставалась недостижимой (см. рисунки 2 и 3).

Паритет сил и двоевластие в правительстве, сформировавшиеся по итогам выборов 2014 г., тормозили его работу и ограничивали и без того невысокую эффективность. Фактором его ослабления также стало изменение лояльностей. Двоевластие означало осложнение кооптации ключевых агентов периферии в силу отсутствия устойчивой иерархии политических лидеров. Многие из прежде лояльных «агентов государственного строительства» [Mukhopadhyay, 2014] периферии перестали играть таковую роль, сохранив свои позиции в органах государственной власти и ресурсы на региональном уровне. Правительство в попытках укрепления налоговой базы и своего положения вступило в конфликтные отношения с некоторыми из полевых командиров, лояльность которых обеспечивала равновесие системы. Примером может служить конфронтация с вице-президентом А.Р. Достумом и губернатором провинции Балх А.М. Нуром [Murtazashvili J.B., 2022]. Правительство оказалось в тяжелом положении: укрепление его состоятельности требовало ресурсов, поток которых от доноров сокращался, качественно подготовленных и многочисленных вооруженных сил, сформировать которые в Афганистане так и не удалось, а также лояльности агентов периферии, которые также могли обеспечить равновесие и оказать поддержку в противостоянии с ДТ. Неспособность и нежелание правительства страны сохранять систему в прежнем равновесном

¹⁴ На фоне ухудшения ситуации в сфере безопасности представители стран-доноров и НГО были вынуждены ограничить мобильность из-за более высоких рисков в сфере безопасности, что могло дать импульс ретроинтегрированному поведению на местном уровне и, как следствие, снижению эффективности помощи развитию [Weigand, Andersson, 2019].

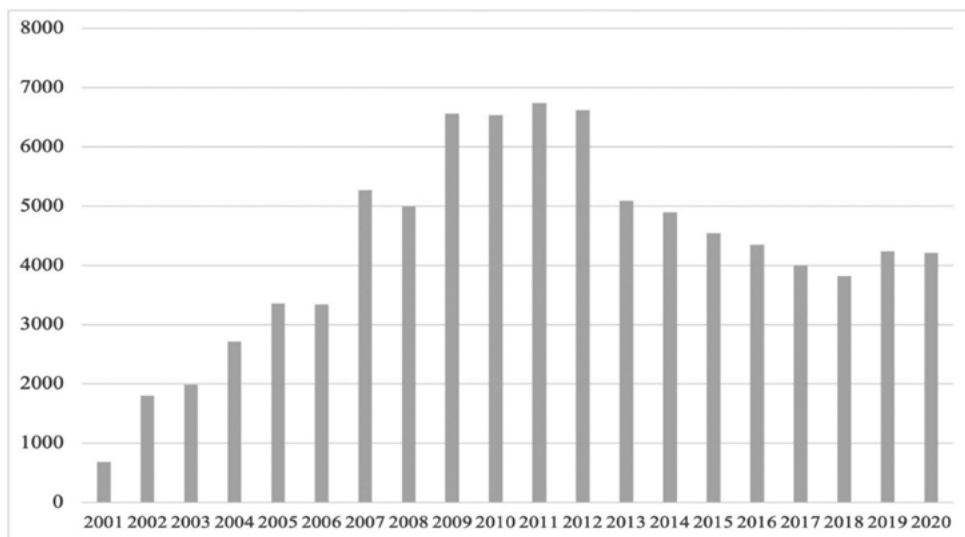


Рисунок 3. Официальная помощь развитию Афганистана в 2001–2020 гг.

Figure 3. Official development assistance to Afghanistan in 2001–2020

Источник: OECDstat // OECD. – 2022. – URL: <https://stats.oecd.org/> (дата обращения: 29.07.2022).

состоянии стало существенной проблемой в условиях нарастающей вооруженной активности¹⁵.

Некоторые попытки реформ, которые могли бы позволить укрепить правительство и увеличить его состоятельность, оставались неполными и на фоне ухудшения военно-политической обстановки не привели к быстрым результатам. Да и в принципе институциональные реформы, включающие борьбу с коррупцией, укрепление налоговой системы и способности налоговых органов собирать налоги и т. п., скорее, способны принести ощутимые эффекты в средне- и долгосрочной перспективе. Так, проведенные во второй половине 2010-х годов реформы в сфере ведения бизнеса, в частно-

сти упрощение процедур регистрации и пр., не привели к существенному росту собираемости налогов (они составляли около 10% ВВП, что не могло компенсировать постепенное сокращение помощи¹⁶). Правительство продолжало на 50–60% зависеть от средств доноров, хотя те поступали в 2 раза меньших объемах, чем в начале десятилетия (см. рисунки 2 и 3).

Всё это привело к постепенной дестабилизации равновесия политической экономики Афганистана.

Движению «Талибан», напротив, постепенно удалось наладить неформальные контакты с рядом внешних агентов, что укрепило их позиции. К сожалению, о характере этих контактов нам известно мало, оттого говорить

¹⁵ Отметим, что в этот период она развивалась не так динамично из-за внутренних противоречий и борьбы в составе ДТ, а также появления на территории Афганистана «Исламского государства», которое в итоге вступило в противостояние с талибами [Giustozzi, 2018].

¹⁶ Государственные расходы в Афганистане традиционно составляют более 30% ВВП. Источник: Data // World Bank. – 2022. – URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 29.07.2022).

о значении помощи внешних агентов проблематично¹⁷. Успех приносила и их стратегия. Однако сделаем оговорку, что четкой социально-экономической повестки у ДТ не было. Стратегический успех был возможен в силу следующих причин:

- часто использовали в своих интересах существовавшие на местном уровне противоречия, в том числе этноконфессионального характера, что приносило им поддержку [Giustozzi, 2022; Terpstra, 2020];
- действовали более прагматично, отказываясь от ограничений, к которым принуждало правительство¹⁸;
- использовали отрицательный имидж АНСБ и иностранных военных, допускавших жертвы среди мирного населения, в целях рекрутирования [Giustozzi, 2022];
- были способны привлекать рекрутов финансовыми стимулами;
- обеспечивали более оперативное и эффективное принятие и реализацию решений в сфере правосудия и местного управления [Terpstra, 2020];
- поддерживали низкий по сравнению с правительственными институтами уровень коррупции [Terpstra, 2020];
- на идеационном уровне использовали мотив борьбы с иностранными захватчиками-иноверцами и апелляции к религиозным нормам, что добавляло легитимности их борьбе [Giustozzi, 2022; Terpstra, 2020];
- локальные подразделения талибов были весьма автономны в своей эко-

номической стратегии, принимая пожертвования от влиятельных лиц, взимая налоги (закят и ушр), предоставляя взамен безопасность, правосудие, иногда дополняя их здравоохранением и образованием [Giustozzi, 2022].

На фоне сокращения доступных ресурсов для развития и ослабления возможностей контроля территории правительством или влиятельными полевыми командирами или местными чиновниками произошел спад темпов экономического роста и рост наркопроизводства¹⁹, что также могло способствовать укреплению положения талибов и доступных им ресурсов. Наркопроизводство обеспечивало источниками существования часть жителей сельской местности (в основном за счет косвенных эффектов наркопроизводства) в условиях стагнации экономического развития, а также рентой определенную часть региональных элит [Giustozzi, 2022]. Итогом неспособности правительства и полевых командиров решить нарастающие проблемы стало занятие силами талибов Кабула в августе 2021 г. и их возвращение к власти в стране. По состоянию на 2022 г. многие влиятельные агенты политической экономики Афганистана до 2021 г. находятся в эмиграции либо не принимают активного участия в политической жизни страны.

Хотя кажется, что талибам удалось достаточно прочно укрепиться во власти, будущее нового режима в Афганистане по-прежнему остается неопределенным по ряду причин.

17 А. Джуиустози указывает, что успех ДТ связан с централизацией движения, военными инновациями и улучшением финансового положения талибов за счет привлечения больших объемов зарубежного финансирования [Giustozzi, 2022].

18 Относительно предсказуемая система реализации властных полномочий на территориях, контролируемых талибами, приносила позитивные эффекты и в ключевых наркопроизводящих регионах, чем весьма произвольная политика властей (хотя формально талибы заявляли о неприятии производства и употребления наркотических веществ) [Koehler, Bhatta, Mosakhel, 2022].

19 Прежде на местном уровне влиятельные агенты периферии стремились поддерживать режим запрета на выращивание наркосодержащих растений, отчасти для того, чтобы добиться благосклонности правительства и доноров [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014].

Во-первых, вероятность возобновления вооруженного конфликта в контекстах, подобных Афганистану, высока. Она особенно велика в течение нескольких лет после его завершения. Дополнительной проблемой становятся экономические проблемы, которые традиционно рассматриваются как важный фактор всплесков вооруженного насилия [Collier, Hoeffler, Söderbom, 2008].

Во-вторых, некоторые решения талибов могут иметь проблематичные последствия в среднесрочной перспективе. Проблема даже не в ограничении политических и бытовых прав определенных категорий населения, в частности женщин. Проблематичным может стать решение о запрете на выращивание наркотических веществ (если оно будет соблюдаться)²⁰, учитывая, что де-факто наркопроизводство является крупнейшей отраслью экономики Афганистана, а перспективы масштабных инвестиций остаются неопределенными, несмотря на существенную заинтересованность региональных партнеров²¹.

В-третьих, не очень понятно, способны ли талибы эффективно решать задачи укрепления государственной состоятельности в стране, учитывая, что для решения этой проблемы Афганистан традиционно нуждался в притоке ресурсов из-за рубежа. Региональные игроки, несмотря на их заинтересованность, едва ли готовы взять на себя масштабные финансовые обязательства, а реализация проектов займет определенное время, вероятнее всего, не меньше нескольких лет.

Заключение

Устойчивость системы властных отношений и государственного управления в Афганистане, сформировавшейся после 2001 г., определялась рядом политэкономических факторов. В значительной степени она опиралась на поддержку из-за рубежа – как в форме финансовой, так и, например, военной поддержки. Поступавшие из-за рубежа ресурсы делали возможной кооптацию части агентов периферии страны и обеспечивали их относительную лояльность центру. Существование внешней угрозы по отношению к системе также выступало стабилизирующим фактором, ограничивая рентоориентированное поведение и создавая возможности для сотрудничества между центром и периферией. Итогом стало формирование хрупкой системы закрытого доступа, где, несмотря на создание демократических процедур, определяющую роль играло относительно небольшое количество агентов.

В период после 2014 г. происходит нарушение сложившегося ранее равновесия. Оно было вызвано сокращением помощи и военной поддержки правительства, что ограничило доступную ренту и перенесло ответственность за обеспечение безопасности на недостаточно подготовленные АНСБ. В этот же период обостряются отношения между центром и агентами периферии, а попытки укрепления центра за счет реформ не принесли больших успехов. На фоне этого происходит интенсификация вооруженного

20 Д. Мансфилд указывал, что такие запреты эффективны при соблюдении ряда условий, сохранение устойчивости которых в долгосрочном периоде маловероятно [Mansfield, 2016].

21 См.: *Afghan minister holds talks with Chinese mining firm, progress to be expected* // Global Times. – July 18, 2022. – URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202207/1270825.shtml> (дата обращения: 29.07.2022); *Trans-Afghan railroad to spur regional connectivity* // Pajhwok Afghan News. – July 23, 2022. – URL: <https://pajhwok.com/2022/07/23/trans-afghan-railroad-to-spur-regional-connectivity/> (дата обращения: 29.07.2022).

противостояния: более прагматичный подход талибов в условиях стагнации экономического развития и неэффективности политики центра позволил им добиться поддержки как некоторых внешних агентов, так и населения периферии.

Результатом выхода изначально хрупкой системы из равновесного состояния стал ее распад, итогом которого стал захват власти движением «Талибан» 15 августа 2021 г. В то же время перспективы установления долгосрочного мира на территории Афганистана по-прежнему остаются неопределенными.

Список литературы

- Дауров Р.Д., Нессар О., Окимбеков У.В. Афганистан: политика, экономика (2001–2019). – Москва : Институт востоковедения РАН, 2020. – 412 с.
- Окимбеков У.В. Афганистан: социально-экономическая жизнь под параллельной властью талибов // Восточная аналитика. – 2019. – № 4. – С. 91–103.
- Окимбеков У.В. Экономика Афганистана (производственная инфраструктура). – Москва : Институт востоковедения РАН, 2016. – 447 с.
- Abbas H. The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier. – New Haven : Yale University Press, 2014. – 296 p.
- Ballentine K., Nitzschke H. The Political Economy of Civil War and Conflict // Berghof Handbook Dialogue Series. – 2005. – N. 3. – P. 11–35. – URL: <https://berghof-foundation.org/library/transforming-war-economies-dilemmas-and-strategies> (дата обращения: 29.07.2022).
- Barfield T. Afghanistan: A Cultural and Political History. – Princeton : Princeton University Press, 2010. – 408 p.
- Building a New Afghanistan / ed. by R.I. Rotberg. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2007. – 242 p.
- Byrd W.A. Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election: The Limits to Democracy in a Limited Access Order // United States Institute for Peace Special Report. – 2014. – N 370. – 16 p. – URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR370-Understanding-Afghanistan%E2%80%99s-2014-Presidential-Election.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).
- Coburn N. Elections and the failure of democratisation: how voting has made Afghanistan less democratic from the ground up // Conflict, Security & Development. – 2016. – Vol. 16, N 6. – P. 541–555. – DOI: 10.1080/14678802.2016.1246139.
- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M. Post-Conflict Risks // Journal of Peace Research. – 2008. – Vol. 45, N 4. – P. 461–478. – DOI: 10.1177/0022343308091.
- Ghani A., Lockhart C. Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – 272 p.
- Giustozzi A. Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan. – London : Hurst, 2012. – 320 p.
- Giustozzi A. The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad. – London : Hurst, 2018. – 296 p.
- Giustozzi A. The Resilient Oligopoly: A Political-Economy of Northern Afghanistan 2001 and Onwards. – Kabul : Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2012. – 73 p. – URL: <https://www.refworld.org/docid/50f6650a2.html> (дата обращения: 29.07.2022).
- Giustozzi A. The Taliban At War 2000–2021. – London : Hurst, 2022. – 408 p.
- Goodhand J. From holy war to opium war? A case study of the opium economy in North Eastern Afghanistan // Central Asian Survey. – 2000. – Vol. 19,

N 2. – P. 265–280. – DOI: 10.1080/02634930050079354.

Goodhand J. From war economy to peace economy? Reconstruction and state building in Afghanistan // *Journal of International Affairs*. – 2004. – Vol. 58, N 1. – P. 155–174.

Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood / ed. by T. Risse. – New York : Columbia University Press, 2011. – 312 p.

In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development / ed. by D.C. North [et al.]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – 366 p. – DOI: 10.1017/CBO9781139013611.

Johnston T.H. Taliban Narratives: The Use and Power of Stories in the Afghanistan Conflict. – New York : Oxford University Press, 2017. – 376 p. – DOI: 10.1093/oso/9780190840600.001.0001.

Koehler J., Bhatia J., Mosakhel G.R. Modes of governance and the everyday lives of illicit drug producers in Afghanistan // *Third World Quarterly*. – 2022. – DOI: 10.1080/01436597.2021.2003702.

Malkasian C. The American War in Afghanistan: A History. – New York : Oxford University Press, 2021. – 496 p.

Mansfield D. A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan. – New York : Oxford University Press, 2016. – 352 p. – DOI: 10.1093/acprof:oso/9780190608316.001.0001.

Migdal J.S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. – Princeton : Princeton University Press, 1989. – 320 p.

Mukhopadhyay D. Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan. – New York : Cambridge University Press, 2014. – 388 p.

Murtazashvili I., Murtazashvili J. Does the sequence of land reform and political reform matter? Evidence from

state-building in Afghanistan // *Conflict, Security & Development*. – 2016. – Vol. 16, N 2. – P. 145–172. – DOI: 10.1080/14678802.2016.1153314.

Murtazashvili J.B. Informal Order and the State in Afghanistan. – New York : Cambridge University Press, 2016. – 325 p. – DOI: 10.1017/CBO9781316286890.

Murtazashvili J.B. The Collapse of Afghanistan // *Journal of Democracy*. – 2022. – Vol. 33, N 1. – P. 40–54. – DOI: 10.1353/jod.2022.0003.

Nasery J.A. The Economic Shock to Afghanistan Caused by Aid Reduction and Troops Withdrawal // *IEE Working Paper*. – 2014. – N 202. – 63 p. – URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/183556/1/wp-202.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. – Cambridge : Cambridge University Press, 2009. – 308 p. – DOI: 10.1017/CBO9780511575839.

Peters G. Seeds of Terror: How Drugs, Thugs, and Crime Are Reshaping the Afghan War. – London : Picador, 2010. – 352 p.

Rubin B.R. The Political Economy of War and Peace in Afghanistan // *World Development*. – 2000. – Vol. 28, N 10. – P. 1789–1803. – DOI: 10.1016/S0305-750X(00)00054-1.

Suhrke A. Reconstruction as modernisation: the ‘post-conflict’ project in Afghanistan // *Third World Quarterly*. – 2007. – Vol. 28, N 7. – P. 1291–1308. – DOI: 10.1080/01436590701547053.

Suhrke A. Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement // *Central Asian Survey*. – 2013. – Vol. 32, N 3. – P. 271–286. – DOI: 10.1080/02634937.2013.834715.

Terpstra N. Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Af-

ghanistan // Small Wars & Insurgencies. – 2020. – Vol. 31, N 6. – P. 1143–1173. – DOI: 10.1080/09592318.2020.1757916.

Waldman M. The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents // Crisis States Discussion Papers. – 2010. – N 18. – 27 p. – URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/117472/dp%2018.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

Weigand F., Andersson R. Institutionalized Intervention: The 'Bunker Politics' of International Aid in Afghanistan //

Journal of Intervention and State Building. – 2019. – Vol. 13, N 4. – P. 503–523. – DOI: 10.1080/17502977.2019.1565814.

When States Fail: Causes and Consequences / ed. by R.I. Rotberg. – Princeton: Princeton University Press, 2004. – 352 p.

World Bank. Afghanistan: Public Expenditure Update // World Bank. – 2019. – URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Political Economy of Power and Governance in Afghanistan (2001–2021)

Denis P. ELAGIN

Lecturer, Chair of World Economy
MGIMO-University

Vernadskogo Avenue, 76, Moscow, Russian Federation, 119454;

Assistant Teacher, Department of Theory and History of International Relations
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN),

Miklukho-Maklaya Street, 6, Moscow, Russian Federation, 117198

E-mail: d.elagin@my.mgimo.ru

ORCID: 0000-0002-2928-8058

CITATION: Elagin D.P. (2022). Political Economy of Power and Governance in Afghanistan (2001–2021). *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 171–195 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Received: 05.08.2022.

Revised: 22.09.2022.

ABSTRACT. *The article deals with the emergence and transformation of the political economy of power and governance in Afghanistan after the Operation Enduring Freedom and until the Taliban's return to power in August 2021. The author uses political economy approach rooted in institutional theory, particularly its idea of fragile limited access orders. The research shows*

that such an order emerged in Afghanistan after 2001. Its stability and equilibrium were conditional on several factors. First, a substantial amount of financial and military aid was required to support patronage networks and administrative rent that ensured loyalty to the government. The government co-opted some powerful agents of periphery thus aiding the stability of increasingly de-

centralized system that originated during the years of civil war. Ex-warlords took positions in formal administration and ensured that the periphery stayed loyal to the government in exchange for retaining their autonomy and access to administrative rent. The insurgency threat helped foster cooperation and limited predatory behavior of the system's agents. After 2014 as a result of the partial troops withdrawal and their more limited mandate in Afghanistan, reduced foreign aid and the 2014 presidential elections crisis the factors mentioned were no longer at play supporting the equilibrium. The external support decreased; center-periphery relations turned sour amid a growing insurgency threat. This resulted in a disequilibrium, and the system collapsed which allowed the Taliban to retake power in Afghanistan in August 2021.

KEYWORDS: Afghanistan, Taliban, political economy, governance, limited access order.

References

- Abbas H. (2014). *The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier*. New Haven : Yale University Press, 296 pp.
- Ballentine K., Nitzschke H. (2005). The Political Economy of Civil War and Conflict. *Berghof Handbook Dialogue Series*, no. 3, pp. 11–35. Available at: <https://berghof-foundation.org/library/transforming-war-economies-dilemmas-and-strategies>, accessed 29.07.2022.
- Barfield T. (2010). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton : Princeton University Press, 408 pp.
- Building a New Afghanistan* (2007). Rotberg R.I. (ed.). Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 242 pp.
- Byrd W.A. (2014). Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election: The Limits to Democracy in a Limited Access Order. *United States Institute for Peace Special Report*, no. 370, pp. 1–16. Available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR370-Understanding-Afghanistan%E2%80%99s-2014-Presidential-Election.pdf>, accessed 29.07.2022.
- Coburn N. (2016). Elections and the failure of democratisation: how voting has made Afghanistan less democratic from the ground up. *Conflict, Security & Development*, vol. 16, no. 6, pp. 541–555. DOI: 10.1080/14678802.2016.1246139.
- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M. (2008). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 4, pp. 461–478. DOI: 10.1177/0022343308091.
- Daurov R.D., Nessar O., Okimbekov U.V. (2020). *Afghanistan: Politics, economy (2001–2019)*. Moscow : Institut Vostokovedeniya RAN, 412 pp. (in Russian).
- Ghani A., Lockhart C. (2009). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford : Oxford University Press, 272 pp.
- Giustozzi A. (2012a). *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan*. London : Hurst, 320 pp.
- Giustozzi A. (2012b). *The Resilient Oligopoly: A Political-Economy of Northern Afghanistan 2001 and Onwards*. Kabul : Afghanistan Research and Evaluation Unit, 72 pp. Available at: <https://www.refworld.org/docid/50f6650a2.html>, accessed 29.07.2022.
- Giustozzi A. (2018). *The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad*. London : Hurst, 296 pp.
- Giustozzi A. (2022). *The Taliban At War 2000–2021*. London : Hurst, 408 pp.
- Goodhand J. (2000). From holy war to opium war? A case study of the opium economy in North Eastern Afghanistan. *Central Asian Survey*, vol. 19, no. 2, pp. 265–280. DOI: 10.1080/02634930050079354.
- Goodhand J. (2004). From war economy to peace economy? Reconstruction

and state building in Afghanistan. *Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 1, pp. 155–174.

Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood (2011). Risse T. (ed.). New York : Columbia University Press, 312 pp.

In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development (2012). North D.C., Wallis J.J., Webb S.B., Weingast B.R. (eds.). Cambridge : Cambridge University Press, 366 p. DOI: 10.1017/CBO9781139013611.

Johnston T.H. (2017). *Taliban Narratives: The Use and Power of Stories in the Afghanistan Conflict*. New York : Oxford University Press, 376 pp.

Koehler J., Bhatia J., Mosakhel G.R. (2022). Modes of governance and the everyday lives of illicit drug producers in Afghanistan. *Third World Quarterly*. DOI: 10.1080/01436597.2021.2003702.

Malkasian C. (2021). *The American War in Afghanistan: A History*. New York : Oxford University Press, 496 pp.

Mansfield D. (2016). *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*. New York : Oxford University Press, 352 pp.

Migdal J.S. (1989). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton : Princeton University Press, 320 pp.

Mukhopadhyay D. (2014). *Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan*. New York : Cambridge University Press, 388 pp.

Murtazashvili I., Murtazashvili J. (2016). Does the sequence of land reform and political reform matter? Evidence from state-building in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, vol. 16, no. 2, pp. 145–172. DOI: 10.1080/14678802.2016.1153314.

Murtazashvili J.B. (2016). *Informal Order and the State in Afghanistan*. New York : Cambridge University Press, 325 pp.

Murtazashvili J.B. (2022). The Collapse of Afghanistan. *Journal of Democracy*, vol. 33, no. 1, pp. 40–54. DOI: 10.1353/jod.2022.0003.

Nasery J.A. (2014). The Economic Shock to Afghanistan Caused by Aid Reduction and Troops Withdrawal. *IEE Working Paper*, no. 202, pp. 1–63. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/183556/1/wp-202.pdf>, accessed 29.07.2022.

North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge : Cambridge University Press, 308 p. DOI: 10.1017/CBO9780511575839.

Okimbekov U.V. (2016). *Economy of Afghanistan (industrial infrastructure)*. Moscow : Institut Vostokovedeniya RAN, 447 pp. (in Russian).

Okimbekov U.V. (2019). Afghanistan: Social and economic life under parallel governance of Taliban. *Eastern analytics*, no. 4, pp. 91–103 (in Russian).

Peters G. (2010). *Seeds of Terror: How Drugs, Thugs, and Crime Are Reshaping the Afghan War*. London : Picador, 352 pp.

Rubin B.R. (2000). The Political Economy of War and Peace in Afghanistan. *World Development*, vol. 28, no. 10, pp. 1789–1803. DOI: 10.1016/S0305-750X(00)00054-1.

Suhrke A. (2007). Reconstruction as modernisation: the ‘post-conflict’ project in Afghanistan. *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 7, pp. 1291–1308. DOI: 10.1080/01436590701547053.

Suhrke A. (2013). Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement. *Central Asian Survey*, vol. 2, no. 3, pp. 271–286. DOI: 10.1080/02634937.2013.834715.

Terpstra N. (2020). Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Afghanistan. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 31, no. 6, pp. 1143–1173. DOI: 10.1080/09592318.2020.1757916.

Waldman M. (2010). The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents. *Crisis States Discussion Papers*, no. 18, pp. 1–27. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/117472/dp%2018.pdf>, accessed 29.07.2022.

Weigand F., Andersson R. (2019). Institutionalized Intervention: The 'Bunker Politics' of International Aid in Afghanistan. *Journal of Intervention and State*

Building, vol. 13, no. 4, pp. 503–523. DOI: 10.1080/17502977.2019.1565814.

When States Fail: Causes and Consequences (2004). Rotberg R.I. (ed.). Princeton : Princeton University Press, 352 pp.

World Bank (2019). Afghanistan: Public Expenditure Update. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf>, accessed 29.07.2022.