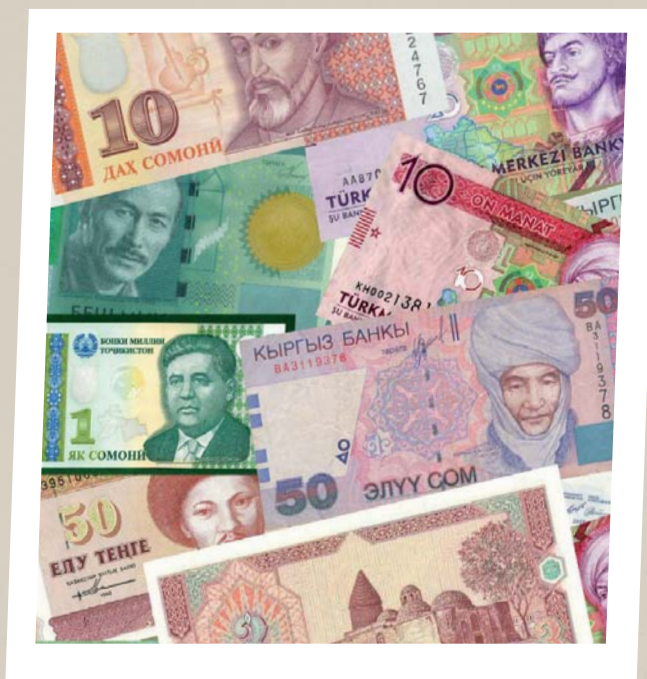




РСМД
Российский совет
по международным
делам



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ
ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ГОРИЗОНТЫ
РОССИЙСКОГО УЧАСТИЯ**

№ X

2013

Российский совет по международным делам

Москва 2013

УДК 327.8(470+571)
ББК 66.4(2Рос)
С32

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторский коллектив:

докт. ист. наук **В.М. Сергеев** (руководитель коллектива), докт. полит. наук
А.А. Казанцев, канд. ист. наук **В.И. Бартенев**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**, канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**, канд. по-
лит. наук **Е.С. Чимирис**, **А.Ю. Кузнецова**

Рабочая тетрадь подготовлена в рамках проекта Российского совета по международным делам «Ситуация в Центральной Азии после возможного вывода коалиционных войск из Афганистана» и рассматривает актуальные аспекты участия России в оказании помощи странам региона. Авторы обозначают факторы нестабильности в Центральной Азии, дают обзор участия основных игроков и доноров в процессе содействия развитию в регионе, выявляют роль и потенциал России на этом направлении с учетом ее национальных интересов. Авторский коллектив дает ряд рекомендаций относительно перспектив развития российской помощи странам Центральной Азии.

Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия : рабочая тетр. / [В.М. Сергеев (рук.), А.А. Казанцев, В.И. Бартенев] ; Российский совет по междунар. делам. – М.: Спецкнига, 2013. – 88 с. – Авт. указаны на обороте тит. л. – ISBN 978-5-91891-308-6.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

© Авторский коллектив, 2013
© Составление и оформление.
НП РСМД, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

1. Центральная Азия: факторы нестабильности и императивы оказания внешней помощи	4
1.1. Проблемы социально-экономического развития	5
1.2. Риски и угрозы безопасности	9
1.3. Геополитическое соперничество и внешняя помощь	13
2. Архитектура содействия развитию в Центральной Азии: общая характеристика и профили основных зарубежных партнеров	16
2.1. Структура внешней помощи региону	16
2.2. Соединенные Штаты Америки	21
2.3. Европейский союз как институциональный партнер	24
2.4. Страны Западной Европы	29
2.5. Китайская Народная Республика.....	35
3. Россия как донор на пространстве Центральной Азии: текущее положение дел	40
3.1. Основные направления и масштабы донорской активности.....	40
3.2. Помощь на многосторонней основе	42
3.3. Помощь на двусторонней основе.....	48
3.4. Ключевые ограничители	54
4. Российская помощь государствам Центральной Азии: желаемое будущее	59
4.1. Уточнение интересов	59
4.2. Расстановка приоритетов	64
4.3. Повышение эффективности управления и межведомственной координации: роль Россотрудничества	72
Выводы и рекомендации	79

1. Центральная Азия: факторы нестабильности и императивы оказания внешней помощи

В целом страны Центральной Азии можно отнести к *меняющимся* (changing) и *нестабильным* (fragile) обществам. Первое определение относится преимущественно к социально-экономической сфере и обозначает развивающееся, модернизирующееся общество; второе – преимущественно к сфере безопасности и отражает наличие комплексных угроз, сочетание которых чревато, при наиболее неблагоприятном сценарии, образованием «несостоявшегося государства». Анализ центральноазиатского контекста позволяет выделить следующие основные детерминирующие факторы нестабильности:

1. *Общие проблемы развития*, типичные для многих развивающихся стран (низкий уровень жизни, слабо развитая инфраструктура, недостаток ключевых ресурсов развития и т. п.).
2. *Проблемы, связанные с переходом от советской системы плановой экономики и тоталитарного идеологизированного государства к другим формам организации социально-политической жизни* (высокий уровень коррупции, внутренние конфликты, отсутствие эффективных гарантий собственности и т. п.).
3. *Слабость политических институтов*, обусловленная отсутствием длительного опыта собственной государственности, доминирование кланово-племенных структур в социальных отношениях.
4. *Наличие большого количества трансграничных нетрадиционных вызовов безопасности* (терроризм и религиозный экстремизм, наркотрафик, нелегальная миграция, угроза образования «несостоявшихся государств», не контролирующей собственную территорию).
5. *Наличие фактора «Новой Большой игры»*, т. е. геополитического соперничества ключевых великих держав за влияние на государства региона.

Следствием высокой уязвимости стран Центральной Азии является необходимость оказания им активной внешней помощи с акцентом на укреплении государственности. Наиболее остро данная задача стоит перед сопредельными странами региона, и в первую очередь перед Российской Федерацией, для которой смягчение рассматриваемых факторов нестабильности является императивом национальной безопасности.

1.1. Проблемы социально-экономического развития

Сырьевой характер экономик стран региона, тенденция к «демодернизации». Для центральноазиатских экономик в гораздо большей степени, чем для российской, характерна зависимость от экспорта сырья. Это газ в случае Туркменистана, нефть и цветные металлы – в случае Казахстана, газ и хлопок – в случае Узбекистана. В наиболее сложном положении сегодня находятся Таджикистан и Кыргызстан, которые не могут полностью использовать имеющиеся у них богатые водно-энергетические ресурсы. В целом у экспертного сообщества нет никаких оснований предполагать, что в ближайшие десятилетия ситуация серьезно изменится. Более того, наблюдается тенденция к «демодернизации» стран Центральной Азии. Например, в Таджикистане к 2010 г. из-за гражданской войны и экономических трудностей доля городских жителей сократилась до 26% от общей численности населения, что сопоставимо с самыми отсталыми странами мира¹. Проявлениями «демодернизации» можно также считать массовый отъезд высококвалифицированных специалистов и интеллигенции (как русскоязычной, так и национальной), распад созданной в советское время технической и социальной инфраструктуры (в сферах образования и здравоохранения) даже в таких относительно богатых природными ресурсами странах, как Туркменистан. Демодернизация особенно опасна для тех стран, которые и так обладают слабыми признаками модернизации, т. к. лишает эти государства возможности в обозримом будущем догнать развитый мир.

Разумеется, само по себе наличие богатых природных ресурсов не означает автоматически наличие серьезного модернизационного стимула в силу хорошо известного феномена «ресурсного проклятия» (resource curse). Однако, как показывает опыт арабских нефтедобывающих монархий, многому научившихся за последние 40 лет у западных стран, наличие больших нефтяных доходов даже в случае действия фактора «ресурсного проклятия» может позволить правящим элитам направлять ресурсы на развитие образования и здравоохранения. В Центральной Азии выделение достаточно серьезных денежных средств на поддержание и развитие созданной в советское время инфраструктуры, особенно социальной, можно зафиксировать только в Казахстане.

Все это неизбежно обуславливает *низкий уровень жизни в регионе. Определенные перспективы в плане обеспечения более*

¹ World Bank. Data. Urban Population (% of total). URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. The World Factbook. URL: http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cas.html

высокого, по региональным меркам, уровня жизни есть только у Казахстана. Эта республика имеет богатые природные ресурсы и одновременно вкладывает достаточно большие средства в создание относительно либеральной и эффективной (в масштабах постсоветского пространства) экономической модели. Намного меньше шансов на повышение уровня жизни у Туркменистана, который хотя и обладает богатыми природными ресурсами, в силу недостаточно эффективной институциональной системы и совершенно другой ментальности элит испытывает большие трудности с выходом на траекторию устойчивого развития. Остальные страны не имеют достаточных природных ресурсов, а темпы и результаты проводимых ими экономических реформ – в сравнении с Казахстаном – остаются скромными.

В качестве иллюстрации различий в эффективности институтов экономического развития можно привести график динамики изменения степени свободы бизнеса в Казахстане и Туркменистане в 2002–2012 гг. (рис. 1 на цветной вклейке) в сравнении со среднемировыми показателями согласно рейтингу, ежегодно составляемому «Heritage Foundation» и «The Wall Street Journal»². Степень свободы бизнеса может служить конкретным критерием успешности экономических реформ. В 2005 г., когда ситуация в двух странах была примерно одинаковой, Казахстан сумел сделать рывок и вышел на уровень обеспечения экономической свободы выше среднемирового. Туркменистан же, напротив, начиная с 2005 г. опустился на очень низкий уровень.

Демографический взрыв и нехватка ресурсов. В настоящее время для всех стран Центральной Азии характерен быстрый прирост населения (табл. 1). Государства региона отличаются также относительно большим количеством рождений, существенным превышением числа рождений над числом смертей и низким медианным возрастом.

Таблица 1

Демографические характеристики государств Центральной Азии

Страна	Медианный возраст	Число рождений на 1000 чел. (2012 г., оценка)	Число смертей на 1000 чел. (2012 г., оценка)	Прирост населения, в % (2012 г., оценка)
Казахстан	29,3	20,44	8,52	1,23
Узбекистан	26,2	17,33	5,29	0,94
Кыргызстан	25,2	23,9	6,9	0,89
Таджикистан	22,9	25,93	6,49	1,82
Туркменистан	25,8	19,55	6,21	1,14

Источник: Данные сайта ЦРУ США. URL: http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cas.html

² 2013 Index of Economic Freedom. URL: <http://www.heritage.org/index/default>

Самый высокий медианный возраст – более 29 лет – наблюдается в Казахстане, во многом за счет все еще большой доли русскоязычного населения, которое, как и в России, характеризуется тенденцией к «старению». При этом в стране имеет место серьезный региональный дисбаланс: демографический взрыв наблюдается в отдельных регионах на юге, где проживает наиболее исламизированное и наименее русифицированное население. В Узбекистане наблюдается самая низкая рождаемость в регионе и, соответственно, низкий естественный прирост населения. Еще более низкие показатели прироста населения демонстрирует Кыргызстан, что во многом объясняется более интенсивной эмиграцией, прежде всего в Россию. Тенденция к демографическому взрыву в наибольшей степени характерна для Таджикистана, который отличается самым низким медианным возрастом, самым большим числом рождений и самым высоким приростом населения.

Учитывая эти тенденции, особенно низкий медианный возраст, можно прогнозировать, что рост населения в регионе продолжится еще как минимум 20–40 лет, хотя и будет постепенно замедляться. Дело в том, что молодая возрастная структура населения будет автоматически воспроизводить относительно высокую рождаемость. Даже после прекращения демографического взрыва регион (особенно Таджикистан и Ферганская долина) будет по-прежнему перенаселен, ресурсы, прежде всего водные, останутся в дефиците, а уровень жизни по мировым стандартам не будет высоким.

Миграция. Важнейшим индикатором проблем социально-экономического развития в Центральной Азии является трудовая миграция. Основными поставщиками трудовых мигрантов являются Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан. Все три страны в экономическом плане зависят от миграции в Россию: денежные переводы из России составляют значительную долю от ВВП этих стран (по последним данным, в Таджикистане этот показатель составляет 47%, в Кыргызстане – 30%).

Приведенные в табл. 2 данные показывают отчетливые различия между странами региона. Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан характеризуются низким ВВП на душу населения, высокой безработицей и значительным числом бедных. Если учесть еще и то, что там много молодых мужчин, очевидным становится высокий отток трудовых мигрантов, готовых на любую самую тяжелую работу. Россия и Казахстан, напротив, принимают этих мигрантов. Причем если поток центральноазиатских трудовых мигрантов в Россию велик по абсолютным цифрам (у нас очень большое население по сравнению с населением Казахстана), то приток мигрантов в Казахстан выше по относительному показателю (на 1000 человек насе-

ления). Россия и Казахстан стали странами, принимающими мигрантов, благодаря тому что у них относительно высокий в региональном масштабе ВВП на душу населения, более низкий уровень безработицы и бедности. К этому надо добавить более высокий средний возраст населения в России (38,8 года) и Казахстане (29,3 года), а также большую долю женского населения в России за счет высокой мужской смертности. Все эти факторы, естественно, создают огромный спрос в нашей стране на мужчин, готовых на тяжелый и низкооплачиваемый физический труд.

Таблица 2

Взаимосвязь миграционных потоков и экономических факторов в Центральной Азии и России*

Страна	Миграционный прирост/убыль населения на 1000 чел. (2012 г., оценка)	ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (в долл. США, 2012)	Безработица, в % (оценка, официальная или неофициальная)	Численность населения ниже черты бедности, в % (оценка)
Россия	0,29	17 700	6,2 (2012)	13,1 (2010)
Казахстан	1,23	13 900	5,3 (2012)	8,2 (2009)
Узбекистан	-2,65	3500	1 (2011, по неофициальной оценке – более 20)	26 (2008)
Кыргызстан	-8,1	2400	8,6 (2011)	33,7 (2011)
Таджикистан	-1,21 (недостаточно учтена циклическая трудовая миграция в Россию)	2200	2,2 (2009, официальная оценка; по неофициальным оценкам – до 50–60)	46,7 (2009)
Туркменистан	-1,9	8500	60 (2004, неофициальная оценка)	30 (2004)

Источник: Данные сайта ЦРУ США. URL: http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cas.html

Туркменистан представляет собой особый случай. Благодаря богатым запасам углеводородов он имеет относительно высокий в региональном масштабе ВВП на душу населения.

Однако большая структурная безработица и бедность влияют на интенсивность миграционного оттока. Возможно, это связано со специфической структурой управления, созданной при Туркменбаши (Сапармурат Ниязов), с которой пока не удалось справиться в ходе реформ новому руководителю республики Гурбангулы Бердымухамедову. Напомним, что в период правления Туркменбаши при огромных затратах государства на престижные проекты были закрыты все больницы за пределами столицы, система образования по ряду показателей была фактически демонтирована, бедность, по экспертным оценкам, охватывала до трети населения, а скрытая безработица превысила 50%.

Указанные выше тенденции обладают высокой инертностью и поэтому сохранятся еще в течение 10–20 лет. В ближайшие десятилетия основным направлением трудовой миграции из Центральной Азии (кроме Казахстана), видимо, будет оставаться Россия.

1.2. Риски и угрозы безопасности

Неэффективность национальных институтов и трансграничные риски безопасности. Для всех государств региона (исключением отчасти можно считать политически нестабильный Кыргызстан) характерны режимы персонализированной авторитарной власти, которые в литературе часто называют «султанистскими» (термин Х. Линца)³. Их социально-политические системы в целом можно отнести к категории «неопатримонильных»⁴. Последние характеризуются нераздельностью власти и собственности, высокой коррупцией, а также архаизацией политических систем (инкорпорацией кланово-племенных структур в социально-политические системы, формально имеющие многие признаки современных). Кланово-племенные сетевые структуры показали свою жизнеспособность за 70 лет советской власти, пережили периоды активного подавления (например, андроповско-горбачевскую «хлопковую кампанию» в Узбекистане) и переживают ренессанс в последние 20 лет, адаптируясь даже к формально демократическим процедурам⁵.

Результатом данного сосуществования институциональной и сетевой структур является чрезвычайно высокая коррупция. Дело в том, что сетевые отношения в регионе имеют явно выраженный негативный характер. Правда, находящиеся в ка-

³ Sultanistic Regimes / Eds. H.E. Chehabi, J.J. Linz. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

⁴ Эйзенштадт Ш.Н. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М.: Аспект Пресс, 1999. С. 324–359.

⁵ Collins K. Clan Politics and Regime Transition in Central Asia. N.Y.: Cambridge Univ. Press, 2006.

ком-то смысле в сходной ситуации Иран и Турция сумели в ряде случаев обратить наличие клановых и сетевых структур на пользу развитию. Согласно Индексу восприятия коррупции, составляемому «Transparency International», государства региона относятся к наиболее коррумпированным в мире (см. табл. 3). Небольшим исключением является лишь Казахстан: в указанном рейтинге он располагается существенно выше остальных стран Центральной Азии, при этом масштабы коррупции в стране оцениваются ниже, чем, скажем, в России.

Таблица 3

Индекс восприятия коррупции по данным «Transparency International», 2006–2012 гг.

Страна	2006, место в мире; баллы	2007, место в мире; баллы	2008, место в мире; баллы	2009, место в мире; баллы	2010, место в мире; баллы	2011, место в мире; баллы	2012, место в мире; баллы
Казахстан	111; 2,6	150; 2,1	145; 2,2	120; 2,7	105; 2,9	120; 2,7	133; 28
Кыргызстан	142; 2,2	150; 2,1	166; 1,8	162; 1,9	164; 2,0	164; 2,1	154; 24
Узбекистан	142; 2,2	175; 1,7	166; 1,8	174; 1,7	172; 1,6	177; 1,6	170; 17
Таджикистан	151; 2,1	150; 2,1	151; 2,0	158; 2,0	154; 2,1	152; 2,3	157; 22
Туркменистан	142; 2,2	162; 2,0	166; 1,8	168; 1,7	172; 1,6	177; 1,6	170; 17

Источник: Transparency International. URL: <http://cpi.transparency.org>

Вторым хорошим индикатором отсутствия эффективной институциональной структуры может служить индекс соблюдения законности (Rule of Law) Всемирного банка (табл. 4).

Таблица 4

Индекс соблюдения законности (Rule of Law), 2011 г.

Страна	Индекс соблюдения законности (0–100)	Индекс качества управления (–2,5 до +2,5)
Казахстан	31,5	–0,63
Кыргызстан	9,4	–1,25
Узбекистан	10,8	–1,21
Таджикистан	4,7	–1,41
Туркменистан	5,2	–1,39

Источник: Данные Всемирного банка (World Bank). URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp

В условиях наличия неэффективных институтов все государства региона характеризуются высокой степенью уязвимости перед лицом трансграничных рисков, прежде всего новых угроз безопасности⁶, особенно терроризма и исламского экстремизма. Усиление этих угроз связано с расположенным по соседству Афганистаном. Под ударом оказывается и государственность ряда центральноазиатских стран. Согласно составленному Фондом мира Индексу несостоявшихся государств за 2012 г., Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан являются наиболее «хрупкими» из всех постсоветских государств (87,5; 87,4 и 85,7 балла соответственно)⁷.

Среди актуальных тенденций в сфере безопасности особенно тревожными являются перспективы ухудшения ситуации в Афганистане после планируемого вывода Международных сил содействия безопасности в 2014 г. Особенно важно в этом плане имеющее место в последние годы появление сил «Талибана» и центральноазиатских экстремистов на севере Афганистана, в непосредственной близости от постсоветской Центральной Азии. Кроме того, достаточно большую обеспокоенность вызывает ситуация в соседних Таджикистане и Кыргызстане. Силовые структуры Кыргызстана ослаблены двумя революциями (2005 и 2010 гг.). Центральное правительство в настоящее время слабо контролирует Юг, особенно Ош, где имели место антиузбекские погромы. Правящая коалиция в Бишкеке чрезвычайно неустойчива. Таджикистан до сих пор страдает от последствий гражданской войны. Правительство с большим трудом контролирует территорию страны, что показали боевые действия в Горном Бадахшане летом 2012 г. Существует также давняя связь между таджикской исламской оппозицией и таджиками в Афганистане, что может в случае распада Афганистана и появления контролируемых таджикскими полевыми командирами независимых от Кабула провинций привести к усложнению ситуации для правящего в Душанбе политического режима.

Наркотрафик. «Северный маршрут» – через Центральную Азию в Россию – является одним из трех основных маршрутов транспортировки опиатов из Афганистана, экспорт которых существенно вырос после начала операции НАТО в Афганистане. В 2009 г. из порядка 365 тонн героина 160 тонн было экспортировано через Пакистан, 115 тонн пошло через Иран, 90 тонн – через Центральную Азию⁸. Из этих 90 тонн около 77 тонн доходит

⁶ Новые угрозы безопасности исходят от негосударственных акторов и потому противопоставляются традиционным, исходящим от государств, таким как угроза военного вторжения.

⁷ Failed States Index. 2012. URL: <http://www.fundforpeace.org/global/library/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf> <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>

⁸ UNODC. The global Afghan opium trade: A threat assessment. July 2011. P. 28.

до России, где они в основном и потребляются, только 3–4 тонны двигаются дальше в Северную и Восточную Европу⁹. Российский рынок героина – самый крупный национальный рынок. Согласно оценкам Управления по наркотикам и преступности (УНП), его объем составляет порядка 25 млрд долл., что превышает объем рынка всех стран Западной и Центральной Европы, вместе взятых (около 13 млрд долл.)¹⁰. **Ситуация с потреблением героина в России – среди самых худших в мире.** В России число потребителей опиатов в 5–8 раз больше, чем в Европе¹¹. По оценке УНП ООН, Россия потребляет порядка 18,25% всего производимого в мире героина¹², а по словам главы ФСКН В. Иванова – 20%¹³. Согласно данным ФСКН, ежегодно в России от потребления героина погибает порядка 30 тыс. человек (в основном молодых мужчин) – 82 человека в возрасте до 27 лет каждый день¹⁴.

По оценкам УНП ООН, стоимость героина при транспортировке по «северному маршруту» возрастает от 3000 долл. за 1 кг в Афганистане до 22 000 долл. за 1 кг в России¹⁵. «Имея доход только от транспортировки героина по северному маршруту порядка 1,4 млрд долл. в год, в 2010 г. наркомафия получила доход, эквивалентный трети ВВП Таджикистана или Кыргызстана, но только 5% ВВП Узбекистана и 1% ВВП Казахстана»¹⁶. Не удивительно в связи с этим, что основной маршрут транспортировки афганских опиатов в Россию проходит через Таджикистан, а затем через Кыргызстан. Из порядка 90 тонн героина, поступающих в Центральную Азию из Афганистана, около 80 тонн проходят через Таджикистан и далее следуют по маршруту Кыргызстан – Казахстан – Россия¹⁷.

Основной парадокс внешней политики России в Центральной Азии заключается в том, что два государства, через которые проходят основные наркопотоки по «северному маршруту» (Таджикистан и Кыргызстан), в наибольшей степени зависят от российской экономической помощи, экспорта рабочей силы в Россию, а их безопасность обеспечивается наличием на соответствующей территории российских военных баз.

⁹ Ibid. P. 8.

¹⁰ Ibid. P. 23.

¹¹ В Госдуме готовятся к борьбе с наркоманией. Глава Госнарконконтроля Виктор Иванов считает, что через 5 лет в каждой десятой российской семье будет наркоман. Борьться с этим власти намерены путем ужесточения законодательства. URL: <http://58.fskn.gov.ru/articles.asp?id=294>, accessed 14 December 2012.

¹² UNODC. The global Afghan opium trade: A threat assessment. July 2011. P. 21.

¹³ Героиновая «доза» России – \$6 миллиардов, 24 марта 2012. URL: <http://vladimir.kp.ru/daily/25856/2824486/>, accessed 14 December 2012.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ UNODC. Opiate flows through Northern Afghanistan and Central Asia: A threat assessment. May 2012. P. 85.

¹⁶ Ibid. P. 15.

¹⁷ Ibid. P. 46.

1.3. Геополитическое соперничество и внешняя помощь

Слабость центральноазиатских государств и важная геополитическая роль региона обуславливают высокую степень вовлеченности в региональные дела великих держав, что и составляет суть «Новой Большой игры»¹⁸. В то же время сами государства Центральной Азии не проявляют особого стремления к консолидации, о чем свидетельствует, в частности, провал региональной интеграции в рамках последовательно сменявшихся друг друга и исчезавших проектов (ЦАС – ЦАЭС – ОЦАС). Ни Казахстан (самая большая по территории и по размерам экономики страна региона), ни Узбекистан (самая большая по населению и самая мощная в военном отношении страна) пока не смогли сыграть роль эффективных интеграционных центров и успешно противостоять центробежным тенденциям, которые являются довольно устойчивыми. Одновременно все государства Центральной Азии проводят так называемые «многовекторные внешние политики», вовлекая в регион максимальное количество внешних доноров (см. схему на цветной вклейке).

Геополитическое соперничество зачастую оказывает негативное влияние на проекты содействия развитию. К сожалению, «Новая Большая игра» приводит к тому, что многие внешние игроки **используют внешнюю помощь не только для содействия развитию и для обеспечения глобальной безопасности, но и для продвижения собственно национальных интересов в рамках разного рода геополитических и геоэкономических проектов.** В американской практике содействие часто связано с проектами типа «Большой Центральной Азии» и «Нового Шелкового пути», которые нацелены на геополитическое переформатирование сложившейся в настоящий момент системы торгово-экономических связей государств Центральной Азии, где ключевое место традиционно занимает Россия, в пользу «южного вектора». В дополнение к этому США и ЕС активно продвигают в рамках оказываемой помощи альтернативные проекты транспортировки ресурсов через Каспий в западном направлении, которые должны миновать Россию и Иран, что также, очевидно, имеет геополитическое измерение.

Китай, в том числе в рамках оказываемой помощи, к настоящему времени серьезно переориентировал центральноазиатские государства на поставки сырья, особенно энергоносителей, на восток. В результате Россия (и особенно «Газпром»)

¹⁸ См.: «Большая игра» с неизвестными правилами: Мировая политика и Центральная Азия. М.: Изд-во МГИМО: Наследие Евразии, 2008.

понесла большие издержки, утратив возможность перенаправлять в своих интересах такие энергетические потоки, как, например, туркменский газ. Закупочные цены для «Газпрома» в Центральной Азии серьезно выросли, а кроме того, центральноазиатский газ сбил цены на российское топливо на китайском рынке. Формально КНР проводит свою помощь «под маркой» ШОС, однако в реальности она идет не через бюджет организации, а через формально аффилированные с ней проекты на двусторонней основе.

Международные игроки, особенно на Западе, также склонны к восприятию в геополитическом контексте российской помощи, особенно в тех случаях, когда Москва прямо или косвенно привязывает ее к выполнению таких требований, как вывод с территории Кыргызстана базы НАТО в бишкекском аэропорту «Манас». Сходным образом трактуются и проекты евразийской экономической интеграции.

Высокая неопределенность ситуации в регионе и возможные сценарии ее развития. В целом описанная выше ситуация выглядит достаточно тревожно, особенно в свете возможного осложнения ситуации в Афганистане и потенциального «эффекта домино», который может поразить государства Центральной Азии. Риски и неопределенность ситуации очень высоки, что следует учитывать при оказании внешней помощи.

В ходе проекта Маршалловского центра по наркотикам и нетрадиционным угрозам безопасности (2012–2013 гг.), в котором участвовали докт. полит. наук А.А. Казанцев и канд. полит. наук Д.А. Алексеев, были сформулированы 4 сценария возможной эволюции в сфере региональной безопасности.

Сценарий № 1 **«Успешное международное сотрудничество»** подразумевает, что ключевые великие державы успешно взаимодействуют в борьбе с новыми угрозами безопасности. Он предполагает повышение эффективности работы госструктур в Центральной Азии и ускорение процессов модернизации в регионе. *В этом случае Россия сможет наладить эффективное сотрудничество в оказании региональной помощи с другими ключевыми донорами, включая страны Запада.*

Сценарий № 2 **«Постепенный упадок»** предполагает, что международное соперничество нейтрализует все попытки организовать эффективную коллективную помощь государствам Центральной Азии. Активность негосударственных игроков, создающих разного рода нетрадиционные угрозы безопасности (прежде всего террористических сетей и наркомафии), усилится. *С одной стороны, России в этом случае не удастся*

наладить эффективное взаимодействие с другими донорами, с другой стороны, из-за роста угроз безопасности Москве потребуется резко увеличить помощь странам региона.

Сценарий № 3 «**Интенсификация «Новой Большой игры»** предполагает, что международное соперничество (прежде всего по линии Восток–Запад) выходит из-под контроля и провоцирует дополнительную дестабилизацию в Центральной Азии. Наркотрафик и другие новые угрозы безопасности в этом случае растут, а коллективной помощи не получается. *В этом случае, к сожалению, наиболее предпочтительные шансы на резкое увеличение регионального влияния за счет оказания помощи получает не Россия, а Китай. Москве в этом случае предстоит нелегкий выбор: согласиться с ролью «младшего партнера» Пекина или вступить с КНР в борьбу за влияние, играя роль независимого актора в противостоянии Запада и Китая.*

Катастрофический сценарий № 4 «**Центральноазиатский взрыв»** предполагает, что после 2014 г. вывод коалиционных войск из Афганистана может спровоцировать «эффект домино». В результате обострится угроза образования несостоявшихся государств, вырастет террористическая активность, усилится тенденция к увеличению числа наркогосударств. *В этом случае России придется очень резко нарастить объемы внешней помощи, кооперируясь с другими ключевыми международными игроками.*

Наиболее вероятным из вышеописанных представляется сценарий № 2, хотя отдельные элементы сценариев № 3 и № 4 также вполне могут реализоваться, что ставит перед Россией ряд вызовов.

2. Архитектура содействия развитию в Центральной Азии: общая характеристика и профили основных зарубежных партнеров

2.1. Структура внешней помощи региону

В структуре потоков финансовых средств, выделяемых на цели содействия международному развитию, Центральная Азия на первый взгляд занимает периферийное место в сравнении с другими регионами мира. По официальным данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), на долю 5 центральноазиатских стран в 2011 г. приходилось лишь 0,98% мировых объемов официальной помощи развитию (ОПР), без учета списания задолженности – 1 346 млн долл. (для сравнения: доля соседнего Афганистана составляет 4,9% – 6710 млн долл.). Страновое распределение долей в общерегиональном пуле ОПР выглядит следующим образом: Кыргызстан – 39%, Таджикистан – 26%, Узбекистан – 16%, Казахстан – 16%, Туркменистан – 3%¹⁹. При этом ни одна из центральноазиатских стран по абсолютным объемам полученной помощи не входит даже в число 40 крупнейших реципиентов ОПР в мире.

Между тем более тщательный анализ с акцентом на относительные объемы помощи (в перерасчете на душу населения) дает совершенно иную картину. По данным ОЭСР, объемы помощи на душу населения в центральноазиатских странах в 2011 г. составили: Кыргызстан – 95 долл.; Таджикистан – 50,8 долл.; Казахстан – 13 долл.; Туркменистан – 7,5 долл.; Узбекистан – 7,5 долл.²⁰ С одной стороны, объемы помощи на душу населения беднейшим странам – Кыргызстану и Таджикистану – кажутся скромными, например, в сравнении с соседним Афганистаном (190 долл.) или главным «любимчиком» доноров на постсоветском пространстве – Грузией (122,5 долл.)²¹. С другой стороны, они превосходят или сопоставимы с объемами помощи, которые получают многие крупнейшие реципиенты Тропической Африки, Южной и Юго-Восточной Азии, такие как Танзания, Эфиопия, Кения, Судан, Сомали, Непал, Вьетнам и др.

Другими словами, учитывая небольшое население региона, внимание доноров, по крайней мере, к наименее развитым странам Центральной Азии следует признать устойчиво высоким. Более того, целесообразно учитывать и такой немаловажный показатель, как объемы внешней помощи в процентном отношении

¹⁹ OECD. 2013. Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries Disbursements, Commitments, Country Indicators.

²⁰ База данных по потокам официальной помощи развитию AidFlows. URL: <http://www.aidflows.org>

²¹ Там же.

к ВНД страны. По этому показателю безусловными «лидерами» в регионе также являются Кыргызстан и Таджикистан (9,3 и 5,5% от ВНД соответственно в 2011 г.)²². В остальных трех странах региона данное соотношение на порядок меньше: Узбекистан – 0,5%; Туркменистан – 0,18%; Казахстан – 0,13%²³. При этом следует обратить внимание на резкие различия в способности стран Центральной Азии осуществлять рецeпцию оказываемой им помощи. В этом отношении явно выделяется Казахстан, значительно более эффективно использующий предоставляемые ему средства, тогда как три «проблемные» страны региона – Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан – находятся в аутсайдерах.

Плотность донорского присутствия в регионе является сравнительно невысокой. Формально странам Центральной Азии помогают практически все «традиционные» доноры – члены Комитета по содействию развитию ОЭСР (КСР ОЭСР), включая Еврокомиссию, и международные организации (многосторонние банки развития, учреждения, фонды и программы ООН), ключевые «новые» («нетрадиционные») доноры. Однако роль большинства игроков является скорее номинальной. К числу действительно значимых партнеров из числа «традиционных» доноров, к голосу которых прислушиваются правительственные структуры центральноазиатских стран при разработке и реализации национальных программ развития, можно отнести лишь 5 стран: США, Японию, Германию, Швейцарию и Великобританию (на них в общей сложности приходится 96,8% двусторонней помощи региону от стран – членов КСР ОЭСР), а также институты Европейского союза²⁴. Доля остальных государств, входящих в КСР ОЭСР, в совокупных объемах помощи региону, оказываемой «клубом доноров», составляет символические 3,2%.

Низкий уровень вовлечения большинства европейских стран, включая таких крупных доноров, как Франция, Италия, Испания, Нидерланды, Бельгия, в процесс оказания помощи центральноазиатским республикам по *двусторонним каналам* обусловлен сразу несколькими факторами. Во-первых, Центральная Азия не является приоритетным направлением внешнеполитической деятельности для этих стран. Во-вторых, в данном регионе национальные агентства содействия международному развитию не имеют большого опыта вовлечения в отличие от ареалов расположения бывших европейских колоний. В-третьих, сказывается и ограниченность доступа в Туркменистан и Узбекистан, которые нередко чинят препятствия

²² База данных по потокам официальной помощи развитию AidFlows. URL: <http://www.aidflows.org>

²³ Там же.

²⁴ Европейский союз выступает в данном случае как коллективный донор, распоряжающийся добровольными взносами государств-членов на цели содействия развитию в Европейский фонд развития, а также средствами общего бюджета объединения.

деятельности международных доноров, полагая, что их помощь может иметь скрытые идеологические задачи²⁵.

Среди многосторонних организаций-доноров наиболее заметную роль в Центральной Азии играют Азиатский банк развития (АБР), Всемирный банк (Международная ассоциация развития (МАР) в Таджикистане и Кыргызстане; Международный банк реконструкции и развития (МБРР) в остальных странах), МВФ, Глобальный фонд, Исламский банк развития (см. рис. 2 на цветной вклейке).

Наконец, среди «новых» доноров наибольшую активность в регионе демонстрируют Китай и Турция, а также Российская Федерация. Растет роль арабских доноров. Так, например, в 2011 г. Объединенные Арабские Эмираты стали крупнейшим донором Казахстана (73,65 млн долл.), а Кувейт занял 5-е место в списке ключевых доноров Узбекистана в 2011 г. (5,7 млн долл.). Увеличиваются и масштабы экономической экспансии Катара, которая, по мнению некоторых экспертов, «играет на руку американским интересам – появлению у стран региона экономических партнеров, альтернативных России и Китаю»²⁶. В последние годы свой донорский потенциал, особенно в сфере гуманитарной помощи, наращивает также Казахстан²⁷.

Структура внешней помощи довольно существенно варьируется между отдельными странами. Если в наиболее богатых государствах – Казахстане и Туркменистане – на помощь, оказываемую по двусторонним каналам, приходится, соответственно, 82 и 69%²⁸, то в Узбекистане, Таджикистане и Кыргызстане данный показатель в 1,5–2 раза ниже: 42, 44 и 45% соответственно²⁹. Подобные явные различия напрямую связаны со степенью эффективности национальных институтов государственного управления в странах-получателях, которая играет важнейшую роль при оценке рисков, сопряженных с оказанием помощи. Выделение большей части помощи через международные организации в странах с невысоким институциональным потенциалом является важным

²⁵ De Cordier B. The EU's humanitarian aid and civil protection policy in Central Asia: Past crises and emergencies to come. EUCAM, Policy Brief № 29. 2013. P. 5.

²⁶ Притчин С. Катар стремится в Центральную Азию в интересах США // РСМД. 2013. 17 февр. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1267#top

²⁷ 9 апреля 2013 г. вышел Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции Республики Казахстан в сфере официальной помощи развитию». Согласно Концепции, сумма выплат добровольных взносов Республики Казахстан в международные организации, которые могут быть определены как помощь развитию, составила более 418 млн тенге. Согласно статистике ООН за период с 2006 по июль 2011 г., Казахстаном было выделено в качестве гуманитарной помощи иностранным государствам 53,7 млн долл.; основная часть средств была направлена в Центральную Азию. С показателем в 30 млн долл. Казахстан занимает 3-е место по объему предоставленной странам региона гуманитарной помощи. URL: <http://www.zakon.kz/4552658-ukazom-prezidenta-utverzhdena.html>

²⁸ Напомним, средние показатели по миру в целом: 70% – на двустороннюю, 30% – на многостороннюю (взносы в основной бюджет международных организаций).

²⁹ OECD. Aid at Glance: by donor, recipient and region. URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/aidataglancebydonorrecipientandregion.htm>

средством снижения программных и имиджевых рисков вовлечения³⁰. В условиях сокращения объемов помощи и усиления акцента на повышении «отдачи» от вложенных средств решение задачи по минимизации рисков приобретает все большее значение.

Значительная доля внешней помощи предоставляется через каналы международных неправительственных организаций, таких как Сеть развития Ага Хана (демонстрирует наибольшую активность на территории Таджикистана), ACTED (L'Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement – Agency for Technical Cooperation and Development), Фонд Сороса, Фонд «Открытое общество», специализирующийся на проектах в области развития гражданского общества и демократизации, Фонд «Евразия» и др.; а также через местные НПО, количество которых в Таджикистане и Кыргызстане исчисляется несколькими тысячами.

Секторальное распределение помощи представлено ниже.

Таблица 5

Секторальное распределение потоков официальной помощи развитию в странах Центральной Азии (%)

Сектор	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Образование	7,7	6,9	5,5	10,4	18,1
Здравоохранение и программы народонаселения	12,5	14,9	14,0	21,1	23,2
Другие социальные сектора	25,6	24,7	22,6	40,2	16,3
Кросс-секторальные программы	13,1	8,8	7,4	16,7	5,2
Поддержка национальных программ развития	-	14,7	14,7	-	-
Экономическая инфраструктура и услуги	38,0	12,5	17,3	5,2	27,7
Производственные сектора	2,1	9,1	11,9	4,2	7,3

³⁰ КСР ОЭСР обозначает три основных типа рисков, с которыми приходится сталкиваться любому донору: контекстуальные риски (риски несостоятельности государства, возобновления конфликта, возникновения гуманитарного кризиса и т. п.), которые доноры практически не могут контролировать, но которые могут быть минимизированы эффективным оказанием помощи; программные риски – риски недостижения целей программ помощи или причинения вреда вмешательством; институциональные риски – риски для организации, предоставляющей помощь, включая риски безопасности, коррупционные и репутационные (имиджевые). Данные риски являются взаимозависимыми. Например, формулирование скромных целей вмешательства минимизирует программные риски, но уменьшает вероятность того, что оно приведет к реальному снижению угроз развитию, с которыми приходится сталкиваться стране-реципиенту, и наоборот. См.: OECD. Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success? P.: OECD Publishing, 2011 [Electronic resource] // OECD [Official website]. URL: <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/48634348.pdf> (accessed: 24.11.2012). P. 24–27.

Гуманитарная помощь	-	7,1	5,6	-	-
Другое	1,0	1,4	1,0	1,0	2,2

Источник: AidFlows. URL: <http://www.aidflows.org>

В таких странах, как Кыргызстан и Таджикистан, «традиционные» доноры проявляют склонность к сотрудничеству не только с многосторонними организациями, но и со своими коллегами по «клубу» – КСР ОЭСР. Достаточно широко распространена практика делегирования ответственности за непосредственную реализацию проектов национальным агентствам тех стран, которые имеют наибольший опыт регионального вовлечения (например, Германскому обществу по международному сотрудничеству – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ).

В приоритетных странах – получателях помощи на постоянной основе уже много лет действуют донорские клубы, в которые входят как международные институты развития, так и двусторонние официальные агентства помощи и частные благотворительные организации. Целью деятельности клубов является устранение дублирования в использовании донорских средств – так называемая «гармонизация» помощи – и совместное согласование приоритетов и целей со странами-партнерами в соответствии с принципами Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 г.³¹

В Кыргызской Республике действует Координационный совет партнеров по развитию Кыргызской Республики (КСПР КР), оформление которого началось в 2006 г. в ходе подготовки Первой Совместной стратегии поддержки страны (ССПС) для Кыргызской Республики на 2007–2010 гг. В ней приняли участие семь доноров: Азиатский банк развития (АБР), Агентство по сотрудничеству в целях развития Швейцарии, Министерство международного развития Великобритании (DFID), агентства ООН и Группа Всемирного банка (ГВБ). Европейская комиссия (ЕК) и правительство Германии вступили в программу ССПС в конце 2007 г., МФФ – в феврале 2009 г. На сегодняшний день в КСПР КР входят 17 организаций, включая Евразийский банк развития (ЕАБР) в качестве Управляющего средствами Антикризисного фонда ЕврАзЭС (АКФ ЕврАзЭС). Координационная деятельность доноров охватывает реализацию совместных проектов, финансовую отчетность и аудит по ним, обзор портфелей проектов, а также гармонизацию финансового менеджмента и процедур закупок. ЕАБР представлен в структуре

³¹ OECD. 2008. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. URL: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/43911948.pdf>

рабочих групп КСПР КР по транспорту, энергетике, финансам, инвестициям и государственным финансам³².

В Таджикистане также действует «донорский клуб» – Координационный совет доноров Таджикистана (КСДТ), созданный в 2007 г. с целью улучшения сотрудничества и взаимного обмена информацией между донорами и оценки приоритетных областей развития в диалоге с правительством Таджикистана. В 2007 г. 12 доноров и правительство Таджикистана подписали Совместную стратегию партнерства в Таджикистане. На данный момент в Совет входят 26 представителей многосторонних и двусторонних организаций; возглавляет его представитель Группы Всемирного банка. Представитель ЕАБР также принимает активное участие в заседаниях Совета, включая обсуждение вопросов реформирования государственных финансов и энергетического сектора, являющихся приоритетными для деятельности АКФ в Таджикистане³³.

Несмотря на готовность гармонизировать усилия, которую проявляют «традиционные» доноры (и не проявляют «новые» доноры, в первую очередь Китай и Турция), каждый крупный игрок на поле содействия международному развитию (СМР) реализует свою специфическую стратегию оказания помощи. Специфика проявляется в распределении средств между различными странами, секторами, каналами и инструментами, которое предопределяется характером стратегических и экономических интересов того или иного донора в регионе.

2.2. Соединенные Штаты Америки

США долгое время являлись крупнейшим донором стран Центральной Азии. Эти позиции они частично сохраняют и поныне. По данным ОЭСР за 2011 г., в Кыргызстане США занимали 2-е место в списке крупнейших доноров (уступая только Турции), в Казахстане – 3-е место, в Таджикистане – 1-е место, в Туркменистане – 2-е место, в Узбекистане – 3-е место³⁴. Всего за 1992–2010 гг. объемы американской экономической помощи и помощи в области безопасности региону составили 5,7 млрд долл. – около 14% всей помощи странам постсоветского пространства. При этом большая часть этой огромной суммы приходится на период после 2001 г. и начала военной операции в Афганистане, резко повысивший рейтинг региона на шкале внешнеполитических приоритетов Вашингтона. Так, к примеру, в 2002 г. бюджет помощи региону увеличился почти вдвое – до 584 млн долл., а доля Центральной Азии в объемах помощи странам постсо-

³² Антикризисный Фонд ЕврАзЭС. Донорские клубы. URL: http://acf.eabr.org/r/partners/trustors_clubs

³³ Там же.

³⁴ AidFlows. <http://www.aidflows.org>

ветского пространства выросла до 25%. С середины 2000-х гг., после переключения внимания администрации Дж. Буша-мл. на Ирак, объемы помощи стали постепенно сокращаться. Этому также способствовали экономические успехи Казахстана и наложение санкций американским Конгрессом на Узбекистан после событий в Андижане. В последние годы США предоставляют странам Центральной Азии помощь в объемах, приблизительно сопоставимых с объемами помощи странам Южного Кавказа³⁵.

В настоящий момент, в условиях сокращения американских программ помощи по всему миру, наблюдается крайне показательная тенденция. США сокращают объемы экономической и социальной помощи региону, оставляя объемы содействия в сфере безопасности приблизительно на том же уровне. Так, в бюджете на фискальный 2013 год общий размер помощи странам Центральной Азии было предложено сократить на 13% (с 133,6 до 118,3 млн долл.), тогда как программы помощи, подпадающие под категорию «Мир и безопасность», – программы содействия вооруженным силам, правоохранительным органам, пограничной службе и др. – остались в целом на том же уровне: 30,3 млн долл. Крупнейшим получателем помощи в регионе стал Кыргызстан (47 млн долл.); при этом пакет помощи в сфере безопасности вырос с 6,3 до 9,2 млн долл. Общую сумму содействия Таджикистану было предложено урезать с 45 до 37,4 млн долл., а помощь в сфере безопасности – лишь с 11,7 до 9,8 млн долл.; помощь Казахстану – с 18,8 до 14,9 млн долл. (помощь в сфере безопасности – с 6,2 до 5,8 млн долл.); помощь Узбекистану была оставлена в прежних пределах – 12,6 млн долл. (3,4 млн долл. – на программы в сфере безопасности); помощь Туркменистану сократилась с 9,9 до 6,7 млн долл. (финансирование программ в сфере безопасности было сокращено с 2,9 до 2,1 млн долл.)³⁶.

Проект бюджета программ помощи, предоставляемых по линии Госдепартамента и Агентства США по международному развитию на 2014 фискальный год, внесенный в Конгресс 10 апреля 2013 г., также предусматривает сокращение помощи странам Центральной Азии – на 4% (для сравнения: программы помощи Южному Кавказу сокращаются на целых 12%). Сокращение касается всех стран, кроме Кыргызстана: Казахстан: –28%, с 14,9 до 10,8 млн долл.; Таджикистан: –7%, с 37,4 до 34,9 млн долл.; Туркменистан: –9%, с 6,7 до 6,1 млн долл.; Узбекистан: –12%, с 12,6 до 11 млн долл.; Кыргызстан: +8%, с 46,7 до 50,6 млн долл.³⁷

³⁵ Nichol J. Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests. Congressional Research Service. January 9, 2013. P. 48–49.

³⁶ FY 2013 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. URL: <http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2013cbj/index.htm>

³⁷ Kucera J. Central Asia, Caucasus to See Further Declines in U.S. Aid. 10 April 2013. URL: <http://www.eurasianet.org/node/66810>

Распределение американской помощи (содействия развитию и содействия в области безопасности) по отдельным категориям, которыми оперируют Госдепартамент и Агентство США по международному развитию, отражено в новой электронной базе данных по внешней помощи Foreignassistance.gov (табл. 6).

Таблица 6

**Распределение американской помощи странам
Центральной Азии, выделяемой по линии
Госдепартамент и АМР США, по отдельным категориям
(млн долл.; данные бюджета на 2013 фискальный год)**

Категория	Казах- стан	Кыргы- зстан	Таджи- кистан	Туркме- нистан	Узбеки- стан
Мир и безопасность	5,8	9,2	9,8	2,1	3,4
Демократия, права челове- ка, управление	2,7	10,9	4,7	1,9	2,2
Здравоохранение	2,5	4,0	7,5	-	4,0
Образование и социаль- ные услуги	-	3,5	4,0	0,9	-
Экономическое развитие	3,9	18,2	10,2	1,9	3,0
Гуманитарная помощь	-	1,0	1,2	-	-
ВСЕГО	14,9	46,7	37,4	6,7	12,6

Источник: Электронная база данных по внешней помощи Foreignassistance.gov. URL: www.foreignassistance.gov

Несмотря на зримые отличия в распределении долей между отдельными категориями, страновые программы, реализуемые США в Центральной Азии, имеют довольно много общего. В рамках помощи по категории «Мир и безопасность» безусловным приоритетом является поддержка сектора безопасности, по категории «Демократия, права человека и управление» – содействие развитию гражданского общества (в Кыргызстане также значимое внимание уделяется реформам государственного управления); в здравоохранении – программам борьбы с туберкулезом. Существенные различия наблюдаются только в сфере оказания помощи по категориям «Образование и социальные услуги» (в Таджикистане и Кыргызстане акцент сделан на начальном образовании, в Туркменистане – на высшем) и «Экономическое развитие» (в Таджикистане и Кыргызстане приоритетом является сельское хозяйство, в Казахстане – инфраструктура, в Узбекистане и Туркменистане – поощрение конкуренции в частном секторе).

2.3. Европейский союз как институциональный партнер

Деятельность Европейского союза по сотрудничеству в целях развития на пространстве Центральной Азии началась с оказания помощи в рамках Программы технического содействия Содружеству Независимых Государств (TACIS), направленной на поддержку экономического и социального развития бывших советских республик в переходный период. В 2007 г. с принятием инициированной правительством Германии Стратегии нового партнерства ЕС с Центральной Азией³⁸, обозначившей 8 приоритетных направлений сфер сотрудничества (права человека, образование, правопорядок, энергетика, транспорт, окружающая среда и водопользование, торговля и экономические отношения; преодоление общих угроз), было принято решение о переходе к долгосрочному сотрудничеству на основе Европейского инструмента сотрудничества в целях развития (Development Cooperation Instrument – DCI).

В том же 2007 г. была разработана Региональная стратегия оказания содействия Центральной Азии на 2007–2013 гг.³⁹, в соответствии с которой ЕС осуществляет содействие развитию в регионе и поныне. Стратегия помощи призвана способствовать устойчивому развитию, укреплению стабильности и безопасности, а также более тесному региональному сотрудничеству и определяет приоритеты сотрудничества как на региональном, так и на государственном уровнях.

Общий бюджет, выделенный на Региональную стратегию на 2007–2013 гг., составляет 673,8 млн евро (табл. 7). Для удобства планирования 7-летний период поделен на две части. Первая центральноазиатская многолетняя индикативная программа (2007–2010 гг.) располагала бюджетом в 352,8 млн евро: 215,8 млн евро отводилось на двусторонние проекты, а 137 млн евро – на региональные программы. В рамках второй многолетней индикативной программы (2011–2013 гг.) был выделен 321 млн евро, что означало ежегодное увеличение объемов помощи на 20%: 216 млн евро – на двустороннее сотрудничество и 105 млн евро – на региональные программы⁴⁰.

³⁸ Council of the European Union. General Secretariat. European Union and Central Asia. Strategy for a New Partnership. October 2007. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf

³⁹ European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013. URL: http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf

⁴⁰ Все цифровые данные по помощи ЕС, которые приводятся в данном параграфе, являются индикативными. Объемы фактически выделенных средств несколько отличаются от запланированных. Подробнее см.: Tsertvadze T., Boonstra J. Mapping EU Development Aid to Central Asia. EUCAM Factsheet 1. July 2013. URL: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EUCAM-FS-1-EN.pdf

Таблица 7

**Распределение средств бюджета
Региональной стратегии ЕС по оказанию помощи
Центральной Азии на 2007–2013 гг. между региональными
и двусторонними программами (млн евро)**

Тип финансирования	Объемы финансирования (млн евро)
<i>Региональное финансирование</i>	242
<i>Двустороннее финансирование</i>	431,8
Казахстан	74
Кыргызстан	106,2
Таджикистан	128
Туркменистан	53
Узбекистан	70,6
ВСЕГО	673,8

Источник: Европейская Комиссия. Европейский союз – Сотрудничество в целях развития Центральной Азии. Брюссель, 2012.

ЕС выделяет 7 приоритетных секторов сотрудничества, из которых главными являются образование, здравоохранение и социальная защита, государственное управление, окружающая среда, энергетика и климат (табл. 8).

Таблица 8

**Распределение средств бюджета Региональной
стратегии ЕС по оказанию помощи Центральной Азии
на 2007–2013 гг. между основными секторами**

Сектор	Объемы финансирования (млн евро)
Образование, высшее образование	159,8
Здравоохранение и социальная защита	139,5
Сельское хозяйство, развитие села	55,2
Окружающая среда, энергетика, климат	106,2
Государственное управление	125,8
Экономика, торговля, частный сектор	48,9
Трансграничное сотрудничество, безопасность	23
Прочее	15,4
ВСЕГО	673,8

Источник: Европейская Комиссия. Европейский союз – Сотрудничество в целях развития Центральной Азии. Брюссель, 2012.

Основными направлениями поддержки на региональном уровне на 2011–2013 гг. являются:

- 1) устойчивое региональное развитие (энергетика, окружающая среда и сети делового сотрудничества) – 46 млн евро;
- 2) образование, наука и взаимные контакты – 42 млн евро;
- 3) правопорядок, пограничный и таможенный контроль и борьба с преступностью – 10 млн евро.

В рамках направления «**Устойчивое региональное развитие**» ЕС реализует следующие программы:

- *Программа устойчивой энергетики и возобновляемых источников энергии* помогает создавать политические, законодательные и ведомственные механизмы, необходимые для эффективного использования энергии и развития возобновляемых источников энергии на государственном и региональном уровнях.
- *Межгосударственная программа транспортировки нефти и газа в Европу (INOGATE)* способствует энергетическому сотрудничеству между ЕС, прибрежными государствами Черного и Каспийского морей и соседними странами. Четыре приоритетные задачи программы: содействие сближению рынков электроэнергии, укрепление энергетической безопасности, содействие стабильному развитию энергетики и привлечение инвестиций.
- ЕС является основным спонсором *Регионального экологического центра Центральной Азии (CAREC) в Казахстане*, а также участвует в сохранении Аральского моря и охране биологического разнообразия пограничной зоны Алай-Памир между Кыргызстаном и Таджикистаном.
- *Транспортный коридор Европа – Кавказ – Азия (TRACECA)* способствует укреплению экономических отношений, торговли и транспортных сообщений посредством реализации проектов в сфере транспортной безопасности, гармонизации законов, упрощения торговли и программ обучения сотрудников соответствующих ведомств.
- *Центральноазиатская инвестиционная программа* поддерживает развитие малых и средних предприятий в странах Центральной Азии.
- *Инвестиционный фонд для Центральной Азии (IFCA)*, запущенный в 2010 г. с первоначальным бюджетом в 20 млн евро, обеспечивает дополнительные инвестиции в инфраструктуру, делая упор на энергетику, защиту окружающей среды, поддержку малого и среднего бизнеса и развитие социальной инфраструктуры.

В рамках направления **«Образование, наука и взаимные контакты»** основными инициативами являются:

- Программа *Tempus* поддерживает модернизацию систем высшего образования в Центральной Азии и их добровольное сближение с разработками ЕС в данной области, например, через Болонский процесс. Программа финансирует проекты сотрудничества между ЕС и центральноазиатскими учебными заведениями, в том числе в сфере разработки учебных программ, а также реформы и развитие государственных систем высшего образования. К 2011 г. программа профинансировала 200 проектов в Центральной Азии, в которых участвовало в общей сложности 120 вузов. Общий бюджет финансирования составил примерно 60 млн евро.
- *Программа Партнерства Эразмус Мундус – Действие 2* (ранее известная как «Окно внешнего сотрудничества Эразмус Мундус») служит дополнением к Tempus и финансирует проекты межвузовского сотрудничества, учреждение стипендий и обмен студентами и преподавателями.
- С 2010 г. действует *Центральноазиатская научно-образовательная сеть (CAREN)*, которая предоставляет полумиллионному контингенту научных сотрудников в регионе доступ к обширным базам данных и сетям связи, в том числе посредством поддержки электронного обучения.
- Евросоюз также поддерживает *образовательную платформу ЕС и стран Центральной Азии*, нацеленную на модернизацию системы образования в регионе.

Наконец, в рамках направления **«Правопорядок, пограничный и таможенный контроль и борьба с преступностью»** действуют две крупные программы:

- *Программа предотвращения распространения наркотиков в Центральной Азии (CADAP)*, запущенная в 2001 г., направлена на снижение спроса на наркотики с помощью применения европейской и международной методологии лечения наркозависимости, а также на совершенствование законодательной базы и правоохранительной деятельности и повышение осведомленности среди групп риска. В настоящее время (в 2013 г.) ЕС запускается 6-я фаза программы CADAP с объемом финансирования 5 млн евро.
- *Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (BOMSA)*, запущенная в 2002 г., нацелена на внедрение передовой европейской практики и передачу опыта в области интегрированной организации пограничного контроля, укрепление потенциала и инфраструктуры для противодействия контрабанде. В 2003–2010 гг. в рамках про-

граммы ВОМСА в регионе было реконструировано, переоборудовано и оснащено 12 пунктов пограничного контроля, 11 пограничных постов, 5 учебных центров для сотрудников пограничной службы, 3 общежития при учебных центрах, 3 кинологических питомника и 1 ветеринарный пункт для этих питомников. Более 2000 сотрудников пограничных и таможенных служб, а также специалисты из карантинной службы прошли соответствующее обучение и приняли участие в учебных поездках в ЕС, где ознакомились с новейшими технологиями пограничного контроля. Кыргызстан начал программу проведения крупных реформ в сфере безопасности границ, получив в рамках программы ВОМСА консультативную помощь. В 2011 г. программа вступила в 8-ю фазу (до 2014 г.). Совокупный бюджет программы ВОМСА с 2003 по 2014 г. составляет 36,3 млн евро. Программа развития ООН (ПРООН), реализующая программу ВОМСА, финансирует ее в размере 2,74 млн евро.

Что касается **двустороннего сотрудничества**, усилия ЕС по борьбе с нищетой в регионе сосредоточены на двух беднейших странах, *Кыргызстане и Таджикистане*. Помощь поступает через механизм «поддержки бюджета сектора» и в первую очередь направлена на нужды социальной защиты. ЕС также оказывает помощь секторам здравоохранения и сельского хозяйства в Таджикистане, а также сектору образования и сектору юстиции в Кыргызстане. В обеих странах деятельность ЕС по сотрудничеству в целях развития также направлена на улучшение государственного управления финансовыми ресурсами. В *Казахстане* помощь со стороны ЕС направлена на поддержку развития на уровне общин, реформы государственного управления и судебной-правовой реформы, в *Туркменистане и Узбекистане* – на содействие экономическим и институциональным реформам, эффективному управлению и системе образования.

Тематические программы. Двусторонняя и региональная поддержка центральноазиатских стран со стороны ЕС дополняется проектами в рамках тематических программ по следующим направлениям: негосударственные структуры и местные органы власти; продовольственная безопасность; окружающая среда и рациональное управление природными ресурсами; миграция и предоставление убежища; инвестирование в человеческие ресурсы; а также через Европейский инструмент содействия демократии и правам человека, Инструмент стабильности и Инструмент сотрудничества в области ядерной безопасности. Наконец, страны региона также получают помощь от финансируемых Евросоюзом глобальных инициатив, таких как Продо-

вольственный фонд ЕС, Ускоренная инициатива по образованию и Глобальные фонды борьбы с ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом⁴¹.

2.4. Страны Западной Европы

Общеввропейские программы помощи составляют лишь часть потоков средств СМР, которые поступают в Центральную Азию из Западной Европы. Еще более значительные объемы помощи регион получает по двусторонним каналам от отдельных европейских стран. Ту или иную степень присутствия в Центральной Азии имеют все европейские страны – члены КСР ОЭСР, однако, как уже говорилось, действительно заметную роль играют три страны: ФРГ, Швейцария и Великобритания.

Федеративная Республика Германия является важнейшим партнером государств Центральной Азии среди европейских стран. ФРГ одной из первых установила дипломатические отношения с центральноазиатскими республиками после обретения ими независимости и была первой и до 2011 г. единственной страной, открывшей посольства во всех 5 странах. По объему товарооборота со странами Центральной Азии Германия занимает 3-е место после Китая и России. Именно ФРГ инициировала принятие Стратегии нового партнерства Европейского союза с Центральной Азией в 2007 г., которое вывело взаимодействие между двумя регионами на качественно новый уровень. ФРГ – одна из немногих стран, имеющих в Центральной Азии прямое военное присутствие – авиабазу в узбекском Термезе, используемую для поддержки контингента немецких войск, размещенных на севере Афганистана. Наконец, еще большую уникальность положению Германии в регионе придает проживание в нем более 200 тыс. этнических немцев.

Германия играет ключевую роль в качестве источника донорской помощи для стран региона, о чем можно судить хотя бы по тому факту, что штат сотрудников посольств ФРГ и офисов Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) превышает число официальных представителей Евросоюза в Центральной Азии⁴². По данным ОЭСР, объемы помощи, предоставленной ФРГ странам региона по двусторонним каналам в 2011 г., составили более 90 млн долл., из которых 37,5 млн долл. пришлось на Таджикистан; 31 млн долл. – на Кыргызстан; 15,5 млн долл. – на Узбекистан; 5,6 млн долл. – на

⁴¹ Европейская Комиссия. Европейский союз – Сотрудничество в целях развития Центральной Азии. Брюссель, 2012.

⁴² Boonstra J., Shapovalova N. Thinking security, doing development? The security-development nexus in European policies towards Tajikistan. Working Paper № 12. December 2012. URL: http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Working_Papers/EUCAM-WP12-Tajikistan-EN.pdf

Казахстан и 1,5 млн долл. – на Туркменистан. Среди стран-доноров Германия занимает 1-е место в Таджикистане, 2-е – в Узбекистане, 3-е – в Туркменистане и Кыргызстане и 4-е место – в Казахстане, везде удерживая лидирующие позиции среди стран ЕС⁴³. Основная часть программ и проектов реализуется через GIZ и немецкий банк развития KfW. В процесс оказания помощи вовлечены также Центр по международной миграции и развитию (CIM), Федеральное физико-техническое учреждение (PTB), Фонды Ханнса Зайделя и Фридриха Эберта, Служба старших экспертов (SES), Немецкая ассоциация народных университетов (DVV International), Немецкая ассоциация кооперативов Райффайзен (DGRV), академия «Немецкая волна» (DW).

Наиболее крупной является страновая программа ФРГ в Таджикистане, в рамках которой приоритетным направлением сотрудничества является поддержка устойчивого экономического развития. Германия предоставляет помощь малому и среднему бизнесу в основном в аграрном секторе, обеспечивает доступ населения к кредитованию, занимается реформами профессионального образования и развитием туризма. Еще одним приоритетным направлением является здравоохранение: KfW финансирует инфраструктурные проекты, такие как восстановление больниц, а GIZ оказывает помощь в обучении медицинского персонала. GIZ также занимается проектами в сфере развития возобновляемых источников энергии, энергосбережения и эффективности, например, в Горно-Бадахшанском районе.

В 2011 г. министерство иностранных дел Германии и KfW создали специальный фонд для оказания поддержки региональной интеграции между Пакистаном, Афганистаном и Таджикистаном (Pakistan – Afghanistan – Tajikistan Regional Integration Programme – PATRIP). Средства фонда вкладываются в малые и средние объекты социальной и экономической инфраструктуры (например, мосты, дороги, рынки и пункты медицинской помощи) с целью содействия трансграничному обмену. В рамках данной программы помощь развитию прямо рассматривается в качестве вклада в укрепление безопасности в регионе путем улучшения экономического и социального положения наиболее бедных слоев населения и поощрения региональной интеграции⁴⁴.

В Кыргызстане приоритетными направлениями двустороннего сотрудничества в 2013–2014 гг. являются поддержка устойчивого экономического развития и сектора здравоохра-

⁴³ По данным базы AidFlows.

⁴⁴ Федеральное министерство иностранных дел Германии. Германия и Центральная Азия. 2010. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/347908/publicationFile/4029/ZASstrategieruss.pdf>

нения. Помимо этого Германия реализует отдельные проекты в области энергетики и ряд новых проектов, нацеленных на поддержку молодежи⁴⁵.

В дополнение к программам двустороннего сотрудничества ФРГ реализует региональные программы в таких сферах, как укрепление судебной власти, содействие торговле и экономическому сотрудничеству, устойчивое использование природных ресурсов и водопользование, профилактика и предупреждение катастроф, образование. Отдельно стоит отметить «Водную инициативу для Центральной Азии», осуществляемую в рамках так называемого «Берлинского процесса», который был инициирован 1 апреля 2008 г. МИД Германии на Берлинской водной конференции и задуман в качестве составной части Стратегии нового партнерства ЕС с Центральной Азией. Основной целью «Инициативы» является оказание поддержки в управлении водными ресурсами с целью запуска процесса политического сближения в Центральной Азии и обеспечения совместного управления водой и энергетикой в долгосрочной перспективе. «Водная инициатива для Центральной Азии» имеет четыре «столпа»:

1) продвижение трансграничного управления водными ресурсами;

2) расширение научных знаний в сфере трансграничного управления водными ресурсами;

3) создание сети экспертов по водным ресурсам из Германии, Европейского союза, Центральной Азии;

4) создание учебного курса по водному управлению в Казахстано-Немецком университете в Алматы.

Ключевым элементом «Берлинского процесса» является программа «Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии», которую Германское общество по международному сотрудничеству осуществляет от имени МИД ФРГ в партнерстве с национальными и международными партнерами, такими как Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН). Программа имеет три компонента:

1) содействие региональным институтам – Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) и Международному фонду спасения Арала (МФСА);

2) укрепление управления трансграничными речными бассейнами (реки Исфара и Ходжа-Бакирган, которые делят Таджикистан и Кыргызстан) в партнерстве с Еврокомиссией – подготовку предложений по укреплению области безопасности плотин и оценке воздействия плотин на окружающую среду, оказание поддержки в создании систем мониторинга и обмена данными;

⁴⁵ Ресурс о деятельности международных донорских организаций в Кыргызской Республике. URL: <http://www.donors.kg/ru/donors/germanembassy>

3) выполнение национальных пилотных проектов – создания современных систем орошения и строительства малых ГЭС⁴⁶.

ФРГ также реализует масштабные программы в области гуманитарного сотрудничества и поддержки соотечественников. Флагманом германской деятельности в области образования в Центральной Азии является Казахстанско-Немецкий университет в г. Алматы, учрежденный в 1999 г. В регионе действуют филиалы Института имени Гете (с 1994 г. – в Алматы, с 1998 г. – в Ташкенте). В 2008 г. был дан старт инициативе «Школы: партнеры будущего» (PASCH), сеть которой, по состоянию на 2010 г., включала в общей сложности 45 школ, из которых 31 давала Диплом немецкого языка Постоянной конференции министров культуры и образования земель ФРГ, а остальные 14 получали поддержку Института им. Гете. В последние годы Германская служба академических обменов (ДААД) выделяет на регион в среднем почти 1000 стипендий в год. В 2009 г. открылся офис Академии «Немецкой волны» (DW) в г. Бишкеке, который сотрудничает со СМИ Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана и Казахстана⁴⁷.

В рамках своей программы содействия немецким меньшинствам правительство ФРГ с начала 1990-х гг. поддерживает улучшение условий жизни этнических немцев в Центральной Азии. Только в 2007–2010 гг. на эти цели им было выделено около 10 млн евро.

В области безопасности Германия вносит свой вклад в деятельность пограничного колледжа ОБСЕ в Душанбе. Она также обеспечивает обучение сотрудников таможенных органов в выявлении прекурсоров для производства наркотиков и предлагает возможности обучения в Германии персонала, входящего в состав вооруженных сил республик Центральной Азии. Федеральное ведомство криминальной полиции проводит учебные курсы по борьбе с организованной преступностью и международным терроризмом и оказывает материально-техническую помощь.

Швейцария реализует программы в Центральной Азии вот уже на протяжении более 15 лет. Так, сотрудничество с Кыргызстаном началось еще в 1993 г., с Узбекистаном – в 1994 г. Представительство Швейцарского агентства по сотрудничеству в целях развития открылось в Бишкеке в 1996 г., в Душанбе – в 1998 г. Сегодня центральноазиатские республики рассматривают Швейцарию в качестве одного из наиболее надежных партнеров.

⁴⁶ Берлинский водный процесс. URL: <http://rus.ec-ifas.org/about/partners/184-berlinskij-vodnyj-process.html>

⁴⁷ Федеральное министерство иностранных дел Германии. Германия и Центральная Азия. 2010. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/347908/publicationFile/4029/ZASstrategieruss.pdf>

Швейцария оказывает содействие трем странам – Таджикистану, Кыргызстану и Узбекистану на основе «Стратегии по оказанию содействия развитию Центральной Азии на 2012–2015 гг.»⁴⁸. Общий объем финансирования – около 195 млн швейцарских франков: Кыргызстан – 67,5 млн швейцарских франков; Таджикистан – 62,5 млн швейцарских франков; Узбекистан – 25,5 млн швейцарских франков; «Региональная программа управления водными ресурсами», нацеленная на выявление потребностей населения в водных ресурсах в трех странах Ферганской долины и предотвращение водных конфликтов, – 40 млн швейцарских франков. Общим для всех страновых программ является акцент на «оказании поддержки переходным процессам». По мысли составителей Стратегии, подобная поддержка осуществляется в Таджикистане – «путем содействия экономическому развитию страны и оказания помощи в строительстве институтов, которые отвечают основным нуждам населения», в Кыргызстане – «путем оказания помощи государственным учреждениям и частным организациям различных уровней в улучшении качества предоставляемых услуг на равноправных, прозрачных и эффективных условиях; в Узбекистане – «путем улучшения нормативно-правовой базы и управления в водном секторе для достижения социального и экономического развития»⁴⁹.

Основными направлениями деятельности в Таджикистане являются обеспечение питьевой водой и улучшение санитарных условий (44% средств страновой программы); реформа системы здравоохранения (19%); верховенство закона; развитие частного сектора и торговли (13%); в Кыргызстане – реформы государственного сектора и развитие инфраструктуры (44%); развитие частного сектора (26%); здравоохранение (20%); в Узбекистане все средства идут в сектор водоснабжения и улучшения санитарных условий⁵⁰.

Имплементацию швейцарских проектов в основном осуществляют международные организации и НПО. Средства на небольшие проекты выделяются из специального фонда. Еще одной важной особенностью швейцарских программ является акцентирование соблюдения прав человека в странах-партнерах.

Великобритания выступила в роли активного игрока на поле СМР позже других европейских стран (в Кыргызстане – с 1998 г., в Таджикистане – с 2003 г.). Эти две страны и сегодня

⁴⁸ Swiss Cooperation Strategy in Central Asia 2012–2015. Bern, 2012. URL: http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/Commonwealth_of_Independent_States_CISCentral_Asia_Kyrgyzstan_Tajikistan_Uzbekistan

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Swiss Cooperation Strategy in Central Asia 2012–2015. Bern, 2012. URL: http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Countries/Commonwealth_of_Independent_States_CISCentral_Asia_Kyrgyzstan_Tajikistan_Uzbekistan

ня являются приоритетными объектами британской политики, что соответствует общей ориентации национальной стратегии СМР на борьбу с бедностью. В настоящий момент Великобритания является 5-м крупнейшим донором Кыргызстана и Таджикистана. Что касается других центральноазиатских республик, Великобритания не предоставляет им двусторонней помощи, но поддерживает связи с многосторонними институтами развития, которые реализуют региональные программы.

Великобритания преимущественно оказывает помощь странам Центральной Азии через Министерство международного развития (ММР – DfID). ММР имеет региональный офис в Душанбе, в то время как в посольстве в Бишкеке, открытом в 2011 г., действует отдел содействия развитию, координирующий свою деятельность с региональным офисом. Значимым нововведением последнего времени стало направление регионального советника по конфликтам в британское посольство в Бишкек, который будет координировать работу по предотвращению конфликтов в регионе, находясь в постоянном контакте с министерствами иностранных дел и обороны.

Согласно Плану действий в Центральной Азии на 2011–2015 гг., ежегодные объемы помощи Кыргызстану и Таджикистану со стороны ММР составят около 14 миллионов фунтов стерлингов в год. Три «опоры» региональной стратегии вовлечения являются: 1) повышение благосостояния; 2) управление и безопасность; 3) содействие региональной торговле и сотрудничеству (включая миграцию). 91% приходится на первые два «сектора»: 55 и 36% соответственно⁵¹.

ММР Великобритании преимущественно действует в регионе в партнерстве с другими агентствами помощи и многосторонними организациями или через них. Помимо ММР средства на реализацию небольших проектов предоставляют также британские посольства.

Проекты в Кыргызстане реализуются в форме технической помощи и поддержки бюджета сектора здравоохранения, а также проектов, нацеленных на поощрение регионального развития. В Таджикистане ММР фокусируется преимущественно на совершенствовании управления, в первую очередь в финансовой сфере; поддержке экономического роста (посредством предоставления доступа к кредитованию) и борьбе с изменением климата. Кроме того, оказывается поддержка сельскому развитию (программа Rural Growth) в северной Согдийской области. Данная программа реализуется совместно с ПРООН и германским GIZ.

⁵¹ Operational Plan 2011–2015. DFID Central Asia. URL: <http://94.126.106.9/Documents/publications1/op/central-asia-2011.pdf>

Согласно Плану действий на 2011–2015 гг., главными направлениями активности Великобритании в Центральной Азии станут: в Таджикистане – создание 13 750 новых рабочих мест к 2013 г.; в Кыргызстане – укрепление подотчетности правительства в управлении государственными финансами и улучшение бизнес-климата (предполагаемый результат – экономия 95 млн долл. для федерального бюджета на сокращении административных издержек); повышение подотчетности и доверия к парламенту; поддержка региональной торговли товарами и энергией и поддержка миграции. Региональные программы нацелены на оказание помощи правительствам Таджикистана и Кыргызстана в борьбе с коррупцией и поддержку миграции. В 2011–2015 гг. предполагается предоставить юридическую, социальную и медицинскую помощь 208 тыс. таджиков и киргизов из социально уязвимых семей, уезжающих на заработки в Россию.

Отдельного внимания заслуживает программа «Укрепление парламентаризма» в Кыргызстане, реализуемая ММР Великобритании совместно с АМР США начиная с октября 2010 г. и нацеленная на усовершенствование законодательного процесса, укрепление парламентских комитетов, содействие обмену информацией между парламентом и общественными организациями.

2.5. Китайская Народная Республика

КНР, безусловно, является наиболее заметным экономическим игроком в регионе. За 20 лет торговля Китая с центральноазиатскими республиками выросла более чем в 100 раз, превысив в 2012 г. 35 млрд долл. На поле содействия развитию в Центральной Азии Китай давно оставил позади по объемам инвестиций и количеству реализованных проектов всех конкурентов, включая как отдельные страны-доноры, так и многосторонние банки развития – АБР, Всемирный банк, ЕБРР и т. д.

В своей стратегии «экономического сотрудничества» (Китай по идеологическим причинам не использует термин «помощь») со странами региона КНР преследует сразу несколько целей:

1) развитие Синьцзян-Уйгурского автономного района посредством интеграции его хозяйственных комплексов с тремя соседними республиками – Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном⁵²;

⁵² Лузянин С. Китай в Центральной Азии: «Взаимный выигрыш» или экспансия? 25 марта 2013 г. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document236557.phtml>

2) обеспечение поставок энергоресурсов и стратегического сырья, в первую очередь минералов и редкоземельных металлов;

3) увеличение экспорта китайских товаров в Европу и выход к берегам Индийского океана по южным маршрутам.

Китайская политика в сфере СМР строится на совершенно иных принципах, нежели политика «традиционных» доноров – членов КСР ОЭСР. Четко придерживаясь идеологических принципов оказания помощи, озвученных премьером Госсовета КНР Чжоу Эньлаем еще в 1964 г., Китай занимается взаимовыгодным экономическим сотрудничеством. КНР предоставляет дешевые кредиты как по линии ЕХИМ-банка, так и по линии отдельных национальных банков на реализацию стратегически важных проектов в сфере энергетики, транспорта, добывающей промышленности, а также в секторе информационно-коммуникационных технологий. В их числе: строительство цементного завода в Таджикистане (600 млн долл.); автодорога до китайской границы (50 млн долл.); ТЭЦ «Душанбе-2» (20 млн долл.); реабилитация 150-км участка автотрассы Ош – Баткен – Исфана и 25-км дороги Бишкек – Балыкчи (130 млн долл.); строительство подстанции «Датка» на юге Кыргызстана (208 млн долл.); нефтеперерабатывающего завода в городе Кара-Балта с проектной мощностью по переработке 800 тысяч тонн нефти в год, которую планируется завозить из Казахстана и России (250 млн долл.); строительство подстанции «Кемин» на севере Кыргызстана и высоковольтной линии электропередач «Датка – Кемин», которая позволит замкнуть внутреннее энергетическое кольцо страны (390 млн долл. в виде льготного кредита); а также мегапроект строительства железной дороги Китай – Кыргызстан – Узбекистан (оценивается в 6 млрд долл.). Сообщается, что для прокладки железной дороги будет создано порядка 10 тысяч рабочих мест, а ежегодная прибыль от ее эксплуатации составит 200–300 млн долл.

Китайская экономическая экспансия, о которой все чаще говорят в Центральной Азии, представляется вполне закономерной по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, Китай предоставляет кредиты на чрезвычайно выгодных для получателей условиях: так, например, уже упоминавшийся кредит на восстановление автотрассы выдается на 20 лет под 2% годовых с 9-летним льготным периодом. Во-вторых, Китай не сопровождает свою помощь никакими политическими условиями, четко придерживаясь принципа «невмешательства во внутренние дела», что, безусловно, является крайне привлекательным для правящих режимов в регионе.

Однако китайское содействие развитию имеет и обратную сторону. Почти все проекты реализуются по схемам «связанной» помощи, в рамках которых строительство инфраструктурных и промышленных объектов осуществляется исключительно силами китайских рабочих, что уже неоднократно становилось причиной общественного недовольства в странах региона. Часть проектов предполагает получение Китаем полного контроля над теми или иными месторождениями природных ресурсов в обмен на инвестиции. Беспоконство вызывают и масштабы экономической зависимости, к которой привела китайская кредитная экспансия и которая является особенно ощутимой в Таджикистане. По состоянию на 1 апреля 2012 г. внешний долг страны составил более 2 млрд 138 млн долл., из которых на долю Китая приходилось свыше 878 млн долл. – почти в 2,5 раза больше, чем на долю Всемирного банка, и больше, чем на долю Всемирного банка, Азиатского и Исламского банков развития, вместе взятых⁵³. Еще более тревожная картина предстает в Отчете о внешней помощи за 2011 г., составленном Госкомитетом по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан (ГКИУГИ). По его данным, Китай предоставил в 2002–2011 гг. 52,9% всех финансовых средств, т. е. больше, чем все остальные доноры, вместе взятые⁵⁴. Хотя методика составления данного отчета существенно отличается от методологии, используемой КСР ОЭСР, сам факт учета китайских инвестиций как «помощи» указывает на стремление таджикских властей всячески подчеркивать роль КНР в содействии экономическому развитию республики.

Помимо инвестиций в инфраструктурные и промышленные объекты Китай достаточно активно проецирует в регионе свою «мягкую силу», избрав главным объектом культурной экспансии Кыргызстан. На территории республики действуют два Института Конфуция (в Киргизском национальном университете и Бишкекском гуманитарном университете); а также многочисленные центры изучения китайского языка. За последние годы Пекин через Институт Конфуция при Киргизском национальном университете предоставил стипендии на обучение в КНР для 600 кыргызстанцев, а также организовал курсы повышения квалификации для 800 преподавателей китайского языка. В 2012 г. Кыргызстан ратифицировал соглашение с КНР о строительстве в Бишкеке первой общеобразовательной

⁵³ Внешний долг Таджикистана составил \$2 млрд 138 млн 17.04.2012. URL: <http://www.avesta.tj/government/11952-vneshniy-dolg-tadzhikistana-sostavil-2-mlrd-138-mln.html>

⁵⁴ Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан. Отчет о внешней помощи 2011. Душанбе, 2012. URL: http://amcu.gki.tj/images/report_rus.pdf

школы с углубленным изучением китайского языка на деньги Китая. На стадии предварительного обсуждения находится вопрос об открытии китайского университета⁵⁵.

Следует отметить тот факт, что китайское проникновение в страны Центральной Азии имеет долгую историю. В VII–VIII веках часть территории Центральной Азии входила в состав империи Тан, и направление экспансии Китая в этом регионе сохранялось столетиями. Некоторая «традиционность» в векторах китайской внешней политики хорошо просматривается, поэтому в дальнейшем следует ожидать только увеличения внимания КНР к этому региону, в котором находятся весьма необходимые Китаю природные ресурсы (нефть, уран и т. д.).

В целом в деятельности ключевых доноров на пространстве Центральной Азии можно выделить следующие общие и специфические черты.

Для всех без исключения игроков Центральная Азия пока не является приоритетным направлением потоков официальной помощи развитию и инвестиций в сравнении с другими регионами мира. Вероятность качественного увеличения масштабов вовлечения со стороны доноров, за исключением КНР, в краткосрочной перспективе выглядит невысокой.

Почти все игроки реализуют в Центральной Азии как страновые, так и региональные программы, охватывающие либо все 5 государств, либо более узкую группу из 2–3 республик, избранных в качестве получателей помощи. Наиболее заметную роль региональный компонент играет в стратегии Европейского союза. Деятельность большинства «традиционных» доноров основывается на многолетних индикативных программах.

Все крупнейшие доноры, действующие на пространстве Центральной Азии, так или иначе стремятся посредством оказания помощи содействовать развитию системы поставок товаров и энергоресурсов по маршрутам, идущим в обход Российской Федерации: через страны Южного Кавказа (западное направление) или Южной Азии (южное направление).

«Традиционные» доноры большую часть средств перечисляют на реализацию программ и проектов в социальных секторах (образование, здравоохранение, государственное управление) и сельском хозяйстве. Китай же делает акцент на развитии инфраструктуры, добыче полезных ископаемых и поддержке

⁵⁵ Экспансия Китая в Киргизии – угроза интересам России? (Deutsche Welle, Германия). URL: <http://www.inosmi.ru/sngbaltia/20121204/202966810.html#ixzz2Qjyy7vsV>

других отраслей реального сектора экономики. При этом если «традиционные» доноры активно привлекают к реализации проектов в сфере СМР неправительственные организации, Китай действует преимущественно через государственные компании и банки.

США в стратегии оказания помощи центральноазиатским республикам уделяют значительно большее внимание вопросам обеспечения безопасности, нежели ЕС как коллективный донор или отдельные европейские страны. В значительной степени это связано с тем, что Соединенные Штаты начиная с 2001 г. рассматривают регион преимущественно сквозь призму афганской проблемы. Европейские же государства все еще склонны воспринимать Центральную Азию как часть постсоветского пространства: в частности, Специальный представитель Европейского союза по Центральной Азии Патрисия Флор регулярно использует в отношении центральноазиатских республик выражение «соседи наших соседей».

Между тем появление проектов, подобных германской Программе PATRIP, а также произведенный в 2012 г. пересмотр Стратегии нового партнерства ЕС и Центральной Азии, в рамках которого был существенно усилен акцент на обеспечении безопасности, говорят о том, что подобное различие в подходах западных стран в скором времени может стать менее ощутимым. Более однозначные выводы можно будет сделать после того, как будет принята новая многолетняя программа содействия развитию странам Центральной Азии на 2014–2020 гг. (в настоящий момент находящаяся в стадии разработки), посредством анализа изменений в распределении ресурсов между отдельными странами, секторами и программами.

В стратегиях оказания помощи, реализуемых в Центральной Азии США и европейскими странами (как на уровне программ и инициатив ЕС, так и на уровне двусторонних программ отдельных государств-доноров), присутствует нормативный компонент, связанный с продвижением демократии, благого управления, защитой прав человека. Однако на практике эти вопросы отходят на второй план, уступая место прагматическим соображениям – стремлению обеспечить поставки каспийских энергоресурсов или решить первоочередные проблемы в сфере «жесткой» безопасности (сотрудничество по проекту Северной распределительной сети). В условиях повышения значимости сохранения стабильности в регионе ввиду вывода коалиционных войск из Афганистана ретуширование нормативных аспектов скорее всего продолжится.

3. Россия как донор на пространстве Центральной Азии: текущее положение дел

3.1. Основные направления и масштабы донорской активности

Российская Федерация, вернувшаяся в ряды доноров после долгого периода пребывания в статусе реципиента иностранной помощи, входит в число игроков, чья роль в архитектуре содействия развитию в Центральной Азии становится год от года все более ощутимой. Подобное расширение масштабов донорской активности в регионе соответствует «букве» Концепции участия России в СМР 2007 г. – первого и пока единственного доктринального документа, целиком посвященного проблеме использования ресурсов помощи развитию в целях обеспечения национальных интересов страны.

Концепция четко обозначает в качестве главного приоритета национальной политики в сфере СМР «обеспечение интересов Российской Федерации в многоплановом сотрудничестве с государствами – участниками СНГ при особом внимании к странам – членам Соглашения о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и укрепление интеграционных процессов на пространстве СНГ»⁵⁶. Ни Центральная Азия как регион, ни отдельные страны, его составляющие, в документе прямо не упомянуты. Между тем отдельные формулировки целевых ориентиров («формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, противодействие возникновению и содействию устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах»)⁵⁷ дают понять, что среди стран СНГ центральноазиатским странам отводится роль ключевых партнеров.

Российское содействие странам Центральной Азии осуществляется по широкому спектру направлений с использованием различных традиционных и нетрадиционных для стран-доноров средств. Критериям «официальной помощи развитию», установленным Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), соответствует лишь часть используемых инструментов. К ним относятся: предоставление льготных кредитов с грант-эле-

⁵⁶ Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. 25 июня 2007 г. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F

⁵⁷ Там же.

ментом более 25% и грантов; списание долгов; оказание гуманитарной помощи; покрытие расходов на обучение граждан центральноазиатских республик в российских высших учебных заведениях; целевые взносы в международные организации, программы и глобальные фонды.

Такие специфические для межгосударственного сотрудничества на постсоветском пространстве формы содействия развитию, как поставки горюче-смазочных материалов по льготным ценам, тарифные преференции, оказание поддержки мигрантам из стран Центральной Азии, в том числе посредством облегчения условий осуществления денежных переводов и регистрации, и т. п., не учитываются как ОПР. Однако их реальная роль в поддержании экономического развития стран региона от этого не становится менее заметной и значимой.

Ввиду многообразия инструментов и отсутствия единой базы данных, в которой были бы отражены все виды предоставляемой Российской Федерацией помощи, оценка объемов российского СМР в Центральной Азии, как, впрочем, и в других регионах мира, представляет большую сложность. Экспертам приходится довольствоваться лишь данными официальных докладов по отчетности об исполнении обязательств по СМР членами «Группы восьми» и данными по ОПР за 2010–2011 гг., которые можно извлечь из статистических баз ОЭСР⁵⁸. Однако степень полноты представленной в этих источниках информации оставляет желать лучшего. Для составления реальной картины происходящего в сфере российского СМР данные приходится собирать в буквальном смысле по крупицам.

Согласно официальной отчетности по ОПР, приоритетность стран Центральной Азии в структуре российского СМР на первый взгляд выглядит очевидной. Так, по данным отчета по выполнению Российской Федерацией обязательств в рамках «Группы восьми» 2012 г., на страны Восточной Европы и Центральной Азии приходится 28% всей российской ОПР – столько же, сколько на страны Африки южнее Сахары⁵⁹, что с учетом значительно меньшей совокупной численности населения стран постсоветского пространства можно считать высоким показателем.

При этом Россия выделяет существенно бóльшую часть помощи, соответствующей критериям ОПР, через многосторонние организации (Всемирный банк, Всемирную продовольственную программу, Всемирную организацию здравоохранения, ЮНИСЕФ и др.), (в 2012 г. этот показатель снизился до 39%). Что касается двусторонней помощи, то, по данным ОЭСР

⁵⁸ С 2011 г. Российская Федерация предоставляет обобщенные данные по ОПР в ОЭСР в соответствии с ее методологией.

⁵⁹ The Russian Federation ODA. National Report. 2012. URL: <http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/05/PresentationEng2012-0.pdf>

за 2011 г., Кыргызстан и Таджикистан занимают, соответственно, 3-е и 5-е места в списке крупнейших получателей российской помощи. Вместе с тем объемы перечисленных средств, согласно официальной статистике, крайне незначительны – 11,6 и 5,5 млн долл. соответственно. В Кыргызстане Россия занимает 6-е место по объемам предоставленной помощи среди стран-доноров и 11-е место среди всех доноров (включая также многосторонние организации); в Таджикистане – 8-е и 15-е места соответственно⁶⁰.

Между тем, согласно другим данным, опубликованным недавно посольством Российской Федерации в Узбекистане, помощь России странам Центральной Азии в 2008–2012 гг. составила более 1 млрд долл.⁶¹, т. е. около 200 млн долл. в год. Эти цифры превращают Россию в крупнейшего донора региона, однако вопрос о том, из чего складывается данная сумма, остается открытым. Единственный выход в этой ситуации – самостоятельно обобщить данные по наиболее значимым программам и инициативам в области СМР, реализуемым Россией на многосторонней и двусторонней основе.

3.2. Помощь на многосторонней основе

Структура российской помощи на многосторонней основе, конечными получателями которой выступают страны Центральной Азии, достаточно сложна. В числе институциональных партнеров России выступают как «традиционные» многосторонние доноры – Всемирный банк, учреждения, фонды и программы ООН, так и новые евразийские структуры и механизмы, учрежденные по инициативе России, в первую очередь ЕврАзЭС и Антикризисный фонд ЕврАзЭС, средствами которого управляет Евразийский банк развития (ЕАБР).

Пожалуй, наиболее активно Российская Федерация помогает странам Центральной Азии через *Всемирный банк*, широко используя механизм целевых трастовых фондов под управлением МАР/МБРР. По масштабам взносов в трастовые фонды Всемирного банка, которые работают в Восточной Европе и Центральной Азии (регион ЕЦА), Российская Федерация занимает 2-е место, уступая только Евросоюзу. По состоянию на июль 2013 г. запущено в общей сложности 5 трастовых фондов с российским участием, бенефициарами которых прямо или косвенно являются страны Центральной Азии.

⁶⁰ По данным базы AidFlows.

⁶¹ Посольство Российской Федерации в Республике Узбекистан «Об оказании Российской Федерацией помощи странам Центральной Азии, в том числе Республике Узбекистан в 2008–2012 гг. Пресс-релиз № 51. 15 мая 2013 г. URL: <http://www.russia.uz/index.php/2009-08-16-10-46-32/700--51>

Траст-фонд финансирования неотложных мер по борьбе с кризисом цен на продовольствие для Таджикистана и Кыргызской Республики (15 млн долл.) был учрежден в рамках Программы борьбы с глобальным продовольственным кризисом. Его целью является снижение негативного воздействия высоких и нестабильных цен на продовольствие на жизнь бедного населения и оказание поддержки правительствам двух стран в разработке устойчивой политики смягчения этого негативного влияния.

Траст-фонд Программы развития потенциала стран Восточной Европы и Центральной Азии в области подготовки проектов (23 млн долл.) учрежден для ускорения процесса и повышения качества подготовки инвестиционных проектов и укрепления институционального потенциала в странах с невысоким уровнем дохода в регионе Восточной Европы и Центральной Азии посредством предоставления грантового финансирования. Решения о выделении грантов принимает Руководящий комитет в составе представителей Министерства финансов России и Всемирного банка. Евразийский банк развития участвует в работе комитета в качестве наблюдателя.

Многосторонний траст-фонд развития потенциала в области статистики для стран Восточной Европы и Центральной Азии – ECASTAT (15 млн долл.) – предоставляет странам Восточной Европы и СНГ гранты на развитие потенциала и реструктурирование национальных систем статистики для производства надежных, своевременных и точных данных в соответствии с международно признанными методологиями и передовыми практиками; совершенствование процедур распространения статистических данных, подготовку всеобщей переписи или создание реестра предприятий данной страны, а также на повышение квалификации сотрудников национальных статистических органов.

Трастовый фонд Российской программы содействия развитию образования (READ) (32 млн долл.). Программа нацелена на объединение ведущих экспертов, международных организаций и правительств для оказания содействия странам СНГ, Азии и Африки в эффективном повышении качества обучения посредством использования результатов оценки. Средства фонда рассчитаны на 6 лет (2008–2014 гг.). Бенефициарами являются 8 государств, включая Кыргызстан и Таджикистан. На реализацию проектов в Таджикистане через механизм трастового фонда было выделено 3,8 млн долл., в Кыргызстане – 0,35 млн долл.

Евразийский центр продовольственной безопасности (ECFS). В рамках реализации Российской инициативы сотрудничества в области содействия развитию сельского хозяйства Российская Федерация взяла на себя обязательство выделить 28,5 млн долл. 6 млн долл. из этой суммы было предоставлено МГУ в виде пря-

мого финансирования из федерального бюджета на цели создания на базе Московского университета нового Евразийского центра продовольственной безопасности для стран ЕЦА; еще 7,5 млн долл. на оплату технического содействия на возмездной основе (ТСВО) со стороны МБРР в поддержку создания ЕЦПБ.

Фонд оперативной социальной поддержки нацелен на преодоление последствий глобального кризиса посредством содействия мерам социальной защиты и обеспечения доступа населения, в особенности бедных и уязвимых групп, к здравоохранению, питанию, образованию и другим жизненно необходимым услугам. Донорами данного траст-фонда помимо России (50 млн долл.) являются также Норвегия (8,5 млн долл) и Великобритания (3,2 млн долл). Из общего объема средств Фонда Кыргызстан и Таджикистан получили 3,45 млн долл. (5,5%).

Российская Федерация также активно участвует в программах, реализуемых в рамках региональных комиссий ООН. В 2009 г. Россия стала донором Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО); ее ежегодный взнос составляет 1,2 млн долл. Эти средства направляются преимущественно на поддержку многосторонних проектов в области развития региональных транспортных связей, расширения энергетического взаимодействия, углубления экономического сотрудничества, решения социальных вопросов, в том числе и в государствах Центральной Азии.

В 2010–2011 гг. в рамках содействия региональному сотрудничеству по линии ЭСКАТО по повышению энергоэффективности и внедрению экологически чистых технологий в Северной и Центральной Азии за российский счет была разработана концепция региональной политики по эффективному использованию топливно-энергетических ресурсов на 2011–2015 гг. Финансовый вклад России составил 213 тыс. долл. Благодаря этим средствам была создана электронная база документов по энергосбережению и энергоэффективности в Северной и Центральной Азии.

В 2012 г. из средств российского добровольного взноса в ЭСКАТО было выделено 80 тыс. долл. на реализацию программы по уменьшению опасности бедствий в Северной и Центральной Азии. В рамках проекта планируется провести обучение специалистов гидрометеорологических служб использованию передовых технологий и программных средств для обработки оперативной гидрометеорологической информации. Еще 80 тыс. долл. пошло на укрепление сотрудничества и обеспечение безопасности малых плотин в странах Центральной Азии.

Кроме того, средства российского взноса в ЭСКАТО были израсходованы на исследование и выработку рекомендаций в отношении укрепления потенциала в целях управления в сфере ми-

грации и денежных переводов мигрантов, а также на поддержку проектов по устойчивому развитию городской инфраструктуры.

Начиная с 2008 г. Российская Федерация вносит добровольный взнос на проектную деятельность Европейской экономической комиссии ООН в размере 1,2 млн долл. Основные условия использования российского добровольного взноса в ЕЭК закреплены в двустороннем меморандуме. Проектная деятельность ЕЭК ориентирована на практические нужды Содружества Независимых Государств с акцентом на центральноазиатских республиках. Российский взнос призван способствовать расширению содействия со стороны ЕЭК государствам СНГ в вопросах диверсификации и модернизации экономики, совершенствования инфраструктуры и укрепления интеграционных связей. В рамках российского взноса в ЕЭК запланирована реализация 15 проектов. Среди направлений совместной деятельности – развитие транспортных маршрутов в Евразийском регионе, решение водно-энергетических проблем стран Центральной Азии, упрощение международных торговых операций, вопросы статистики.

Через ЕЭК ООН были выделены средства на создание информационной базы водных ресурсов для региона Центральной Азии, содействие ратификации и реализации протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в странах Восточной Европы и Центральной Азии, анализ передовых технологий в сфере энергоэффективности и возобновляемых источников энергии в рамках проекта ГЭС-21 и подготовку рекомендаций по их применению с акцентом на регион Центральной Азии, повышение уровня осуществления и ратификации многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН и усиление трансграничного взаимодействия в Центральной Азии, а также на проект по обеспечению эффективного использования энергетических и водных ресурсов (безопасность плотин).

Большие объемы средств Российская Федерация выделяет учреждениям ООН, специализирующимся на оказании гуманитарной помощи. Так, например, на ликвидацию последствий гуманитарного кризиса, возникшего после вооруженных столкновений на этнической почве на юге Кыргызстана летом 2010 г., по многосторонним каналам – через ВПП, ПРООН, МОГО, ВОЗ – было направлено 8 млн долл. В 2012 г. Россия возглавила список доноров региона в сфере оказания гуманитарной помощи, главным образом за счет предоставления в поддержку деятельности ВПП в Таджикистане и Кыргызстане 8 и 6 млн долл. соответственно. 27 июня 2013 г. Правительство России приняло решение о внесении целевого взноса в ВПП ООН в размере 22 млн долл. на реализацию в Таджикистане и Кыргызстане в 2013-2015 гг. проекта по созданию устойчивых систем школь-

ного питания с использованием модели, прошедшей успешную апробацию в 2010-2012 гг. в Армении.

На пространстве Центральной Азии Россия также активно сотрудничает с ЮНИСЕФ. Так, в июле 2013 г. Россия внесла целевой взнос в бюджет данной организации на реализацию проекта по улучшению доступа к водоснабжению, санитарии и гигиены в Кыргызстане, а именно в сельских районах Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областей, в которых особенно остро ощущается дефицит объектов водоснабжения и санитарии. Помимо восстановления и строительства объектов водоснабжения и санитарии предполагается подготовка методических руководств для преподавателей по вопросам гигиены и санитарии, проведение кампании по профилактике паразитарных заболеваний и укрепление кадрового и технического потенциала подразделений национальной службы санитарно-эпидемиологического контроля, а также пополнение чрезвычайного материального резерва средствами личной санитарии и гигиены⁶². Идентичный проект реализовывался по линии ЮНИСЕФ Российской Федерацией в 2010 г. В Таджикистане по линии ЮНИСЕФ в 2012 г. на средства единовременного целевого взноса России в размере 1 млн долл. был реализован проект по дополнительной иммунизации населения Таджикистана против дифтерии. В мае 2013 г. на основе учета его положительного опыта Правительством Российской Федерации был сделан новый взнос в ЮНИСЕФ на реализацию проекта «Недоедание матерей и детей: призыв к срочным действиям» в размере 2,1 млн долл.

Кроме того, на период с 2012 по 2013 г. Россия внесла единовременные целевые взносы по линии ВОЗ на укрепление готовности Таджикистана к возникновению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий и на повышение качества педиатрической помощи в медицинских учреждениях первичного звена в Таджикистане.

Кыргызстан и Таджикистан также являются странами-бенефициарами ежегодных донорских взносов России в фонд Совета по промышленному развитию ЮНИДО на поддержку интеграции стран – членов ЕврАзЭС (проекты по созданию сети офисов ЮНИДО по инвестициям и технологиям) и взносов по линии Учебного и научно-исследовательского института ООН (ЮНИТАР) для повышения квалификации дипломатов из стран СНГ на базе МГИМО (У) МИД России.

⁶² Россия выделит \$1млн в бюджет ЮНИСЕФ для помощи Кыргызстану. 15 июля 2013 г. URL: <http://gorchakovfund.ru/open-diplomacy/rossiya-vydelit-1-mln-v-byudzheth-yunisef-dlya-pomoshchi-kirgizii>. О единовременном целевом взносе России в бюджет Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в размере 2,1 млн долл. США на реализацию в Таджикистане проекта Фонда «Недоедание матерей и детей: призыв к срочным действиям». Пресс-релиз. 31 мая 2013 г. URL: <http://www.rusemb.tj/ru/index/index/pageld/438>.

Многосторонние каналы учреждений ООН используются Российской Федерацией и в целях продвижения своей «мягкой силы». Так, близится к завершению реализация совместного с ЮНИСЕФ проекта по изданию в Кыргызской Республике на средства добровольного взноса Российской Федерации (в сумме 0,5 млн долл.) крупного тиража учебников по русскому языку для начальных классов⁶³.

Что касается оказания помощи через евразийские структуры, то в первую очередь следует отметить механизмы Антикризисного фонда ЕврАзЭС, которые Россия задействует начиная с 2009 г. Для стран – участниц АКФ с низким уровнем дохода (Кыргызстан, Таджикистан) финансовые кредиты выдаются с грантовым элементом около 45%, что соответствует критериям ОПР (срок возврата для финансовых кредитов таким странам – до 20 лет, для инвестиционных кредитов – до 15 лет; льготный период – до 5 лет; процентная ставка – 1%).

С использованием механизма АКФ ЕврАзЭС в августе 2010 г. был выделен крупный кредит правительству Таджикистана в размере 70 млн долл. на преодоление негативного влияния на экономику республики глобального финансово-экономического кризиса. Средства кредита позволили обеспечить финансирование социальной сферы (образования, здравоохранения и социальной защиты) на запланированном уровне. Кредит предусматривал также меры, сфокусированные на реформировании управления государственными финансами, повышении устойчивости бюджетной системы и эффективности использования государственных ресурсов.

Начиная с 2010 г. обсуждался также вопрос о выдаче через АКФ еще более крупного финансового кредита Кыргызстану (106 млн долл.). Однако решение по этому вопросу так и не было принято из-за политических разногласий, связанных с судьбой российской объединенной базы, даже несмотря на выполнение Бишкеком предварительных условий в виде выплаты определенной доли задолженности перед Россией в размере 14 млн долл.

В последний год получила широкое распространение практика подачи заявок на получение инвестиционных кредитов через АКФ. Главным бенефициаром средств должен стать Кыргызстан, где предполагается реализовать три проекта:

- 1) восстановление дороги Бишкек – Ош в партнерстве с Азиатским банком развития (50 млн долл.) – проект согласован;
- 2) создание инфраструктуры товаропроводящей системы по экспорту агропродукции (50 млн долл.);

⁶³ На сегодняшний день в школах Кыргызстана с русским языком преподавания учатся 280 тыс. детей, т. е. 28% всех учеников. Причем эта цифра ежегодно увеличивается на 5–6 тыс. (Орешкин А. Дело на миллион. Правительство РФ финансирует международные проекты в Киргизии // Российская газета. 2012. 8 нояб. URL: <http://www.rg.ru/2012/11/08/granti.html>)

3) поставка сельскохозяйственной техники производства стран ЕвразЭС для нужд сельского хозяйства (20 млн долл.).

Еще одной крупной региональной инициативой, запущенной благодаря России, стала Межгосударственная целевая программа ЕвразЭС «Рекультивация территорий государств – членов ЕвразЭС, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств» общей стоимостью в 1,15 млрд рублей (38,5 млн долл.). Финансовый вклад России в программу составляет 75%, Казахстана – 15%, Кыргызстана и Таджикистана – по 5%. Программа реализуется на территории Кыргызстана и Таджикистана и рассчитана на 6 лет (2013–2018 гг.). С 2013 г. Программой предусматривается рекультивация 3 объектов, являющихся источниками потенциальной трансграничной экологической угрозы для всего Центрально-Азиатского региона, – 2 объектов в Кыргызстане (Мин-Куш, хвостохранилище Туюк-Су и Каджи-Сай) и одного в Таджикистане (Табошар). Россия намерена помогать своим партнерам финансовыми и кадровыми ресурсами, а также технологиями.

3.3. Помощь на двусторонней основе

Среди форм оказания помощи на двусторонней основе в первую очередь стоит отметить крупные **льготные кредиты и гранты**, которые Правительство Российской Федерации регулярно выделяет беднейшим странам Центральной Азии в форме прямой поддержки бюджета. Их объемы в некоторых случаях сопоставимы или превосходят совокупные объемы помощи, оказываемой Россией по двусторонним каналам в масштабах всего мира.

Российские кредиты и гранты имеют значительно более высокую степень политической обусловленности, нежели финансовая помощь, оказываемая международными финансовыми институтами и другими странами-донорами. В большинстве случаев фактически речь идет об оплате масштабных уступок со стороны правительств стран-партнеров в решении наиболее приоритетных для России вопросов, в первую очередь касающихся обеспечения интересов «жесткой» безопасности.

Крупнейшим получателем российских кредитов и грантов на постсоветском пространстве является Кыргызская Республика. Так, в 2005 г., сразу после государственного переворота, завершившегося свержением А. Акаева и приходом к власти К. Бакиева, Кыргызстану был выдан кредит в размере 189 млн долл.; в 2009 г. – кредит на 300 млн долл. на беспрецедентно выгодных условиях (сроком на 40 лет, с 7-летней отсрочкой оплаты, под 0,75% годовых) и грант на 150 млн долл. – в обмен на обещание президента К. Бакиева закрыть американскую базу «Манас»; в 2010 г. – кредит в 20 млн долл. на социальную поддержку и 30 млн долл. по

линии ОАО «Россельхозбанк»; в 2012 г. – безвозмездный грант на 25 млн долл. по линии Министерства финансов с условием предоставления кыргызской стороной отчетности о расходуемых средствах (10 млн долл. из этого гранта предполагалось выделить на здравоохранение, 10 млн долл. – на поддержку механизмов социальной защиты, 5 млн долл. – на образование).

Списание долгов стран Центральной Азии перед Российской Федерацией также имеет высокую «политическую» нагрузку. Это предопределяется объемами задолженности – достаточно большими для того, чтобы ее ликвидация становилась для обеих сторон в переговорах делом государственной важности и предметом политического торга.

Ярким примером можно считать заключение в 2004 г. соглашения о списании долга Таджикистану в размере 242,5 млн долл. «в обмен» на получение в аренду до 2049 г. оптико-электронного узла «Нурек», предназначенного для контроля за космическим пространством с символической платой 30 американских центов в год.

Списание долгов Кыргызстану осуществляется Российской Федерацией по схожим схемам. Так, в 2009 г. с правительством К. Бакиева были заключены договоренности по списанию долгов по кредиту 2005 г. в обмен на передачу России 48% акций военного завода «Дастан», производящего скоростные подводные торпеды ВА-111 «Шквал», поставляемые в Россию и Индию. Однако договоренности были сорваны из-за действий киргизской стороны⁶⁴, и в итоге Государственная Дума Российской Федерации так и не ратифицировала сделку.

Безусловно, самым крупным и политически выгодным актом списания долгов стало заключение межправительственного соглашения об урегулировании задолженности Кыргызстана перед Россией в сентябре 2012 г. во время визита в Бишкек Президента России В.В. Путина. Оно стало частью масштабного «пакета» договоренностей, регулирующих условия создания объединенной военной базы на территории Кыргызстана наряду с обещаниями оказания военной помощи в размере 1,1 млрд долл. и вложения инвестиций в строительство Камбаратинской ГЭС-1 и Верхненарынского каскада (предварительная стоимость – 89 млрд руб).

Соглашение, ратифицированное парламентом Кыргызстана в феврале 2013 г. и Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в апреле 2013 г., предусматривает пересмотр условий погашения и обслуживания двух категорий долговых обязательств Кыргызста-

⁶⁴ После выражения Россией заинтересованности в заводе «Дастан» акции завода начали выкупать структуры, подконтрольные сыну президента Кыргызстана К. Бакиева Максиму. После того как был собран контрольный пакет, Москве, уже объявившей о списании долга, предложили забрать в счет долга 37% акций, а оставшиеся акции выкупить по рыночной цене.

на перед Россией. Речь идет о списании задолженности по кредитам 2005 и 2009 гг., по которым по состоянию на 1 октября 2012 г. Бишкеком было выплачено лишь 55,1 млн долл. Первая задолженность подлежит списанию в полном объеме, а проценты на имеющийся остаток не выплачиваются и не начисляются. Задолженность по второму кредиту подлежит списанию равными долями в течение 10 лет, начиная с 16 марта 2016 г. После этой даты проценты на остаток не будут начисляться. Таким образом, списывается долг в размере 599 млн долл., который должен был вернуться в Россию до 2018 г.⁶⁵

Помимо получения геополитических дивидендов, Россия использует списание долгов и в целях содействия *развитию* с сопутным получением коммерческой выгоды. В качестве примера можно привести списание задолженности Таджикистану в размере 50 млн долл. в 2004 г., которые были реинвестированы в строительство Сангтудинской ГЭС-1 в качестве российских акций; доля российского пакета в совместном предприятии составляет 75%. ГЭС, строительство которой стало самым крупным российским инвестиционным проектом на пространстве СНГ, была запущена в 2009 г. Однако с возвратом инвестиций возникли серьезные проблемы. Задолженность таджикского энергохолдинга ОАХК «Барки Точик» перед ОАО «Сангтудинская ГЭС-1» по итогам первого квартала 2013 г. составила 73,4 млн долл. Вопрос о ее списании в настоящий момент выносится властями Таджикистана на межгосударственный уровень и привязывается к проблеме ратификации договора о пребывании 201-й базы на территории страны.

Осознавая ключевую роль образования в решении проблем развития беднейших стран Центральной Азии, Российская Федерация уделяет особое внимание вопросам **содействия в подготовке национальных кадров**, рассматривая его в качестве важнейшего элемента политики проецирования «мягкой силы». Содействие осуществляется как на местах – на территории самих центральноазиатских республик, так и посредством предоставления их гражданам стипендий на обучение в российских высших учебных заведениях. По данным посольства России в Узбекистане, в 2008–2012 гг. Россия предоставила в общей сложности 10 тысяч таких стипендий⁶⁶.

Так, в *Таджикистане* с 1996 г. действует Российско-Таджикский славянский университет, где учатся 4,3 тысячи студентов; Российско-Таджикский современный гуманитарный универси-

⁶⁵ Госдума простила Киргизии 599 млн долларов // РБК. 2013. 16 апр. URL: <http://top.rbc.ru/economics/16/04/2013/854209.shtml>

⁶⁶ Посольство Российской Федерации в Республике Узбекистан «Об оказании Российской Федерацией помощи странам Центральной Азии, в том числе Республике Узбекистан в 2008–2012 гг. Пресс-релиз № 51. 15 мая 2013 г. URL: <http://www.russia.uz/index.php/2009-08-16-10-46-32/700---51>

тет (РТСГУ) (с 2003 г.), открывший представительства дистанционного образования в четырех городах – Пенджикенте, Исфаре, Истаравшане и Шайдане; филиалы МГУ имени М.В. Ломоносова в Душанбе (с 2009 г.) и Национального исследовательского технологического университета «МИСиС» (Московский институт стали и сплавов) (с 2012 г.). Планируется открытие филиала Московского энергетического института, а также создание на базе ПТУ № 66 Республики Таджикистан филиала Национального исследовательского университета «Казанский государственный технологический университет» для подготовки кадров по востребованным в России специальностям. Квота граждан Таджикистана, принимаемых на обучение в российских вузах за счет федерального бюджета России, в 2011 г. составляла 900 студентов, а в 2012 г. превысила 1000 человек, не считая квот региональных вузов⁶⁷. В настоящий момент в России проходят обучение более 4700 таджикских студентов.

В *Кыргызстане* также действует Кыргызско-Российский славянский университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (КРСУ), открытый в 1993 г., в котором сегодня обучаются около 12 тысяч студентов.

Помимо КРСУ в Кыргызстане действуют филиал Балтийского государственного технического университета «Военмех», Бишкекский филиал Международного славянского института, Киргизско-Российская академия образования, Бишкекский филиал Российского государственного торгово-экономического университета, филиал Российского государственного социального университета в г. Ош, Бишкекский, Каракольский и Ошский филиалы Московского института предпринимательства и права, филиал Казанского национального исследовательского технологического университета в г. Канте (с 2012 г.).

В последние годы Россия активизировала свою политику и в сфере предоставления стипендий гражданам Кыргызстана. Если за 2007–2013 гг. в российские высшие учебные заведения поступили 569 кыргызстанцев⁶⁸, то на 2013/2014 г. премьер-министр России Дмитрий Медведев пообещал увеличить количество стипендий до 400⁶⁹.

Российская Федерация через посольства в центральноазиатских республиках и Россотрудничество предпринимает активные усилия по **поддержке русского языка и поддержке соотечественников**. Эта работа проводится в рамках Федеральной целевой программы «Русский язык на 2011–2015 гг.»,

⁶⁷ Российские вузы выделяют 1 тыс. мест для таджикских студентов // РБК. 10.01.2012. URL: <http://top.rbc.ru/society/10/01/2012/632778.shtml>

⁶⁸ Битва за квоту // Российская газета. 2013. 4 апр. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/04/studenty.html>

⁶⁹ Медведев Д. Россия за вступление Киргизии в Таможенный союз // РБК. 23.04.2013. URL: <http://top.rbc.ru/economics/23/04/2013/855300.shtml>

региональных программ поддержки соотечественников Свердловской, Тюменской областей, Алтайского края и городов Москвы и Санкт-Петербурга. В 2012 г. 700 преподавателей русского языка из Кыргызстана прошли повышение квалификации на базе КРСУ, Российских центров науки и культуры и российских вузов. 14 средних школ подключены к российскому общеобразовательному каналу «Школьник-ТВ»⁷⁰.

Особую активность Российская Федерация проявляет в сфере оказания **гуманитарной помощи** по двусторонним каналам. Так, из 38 млн долл., направленных на ликвидацию гуманитарного кризиса в Кыргызстане в 2010 г., более 30 млн долл. было предоставлено по двусторонним каналам в виде грантов. В 2012 г. Россия также направила напрямую в Таджикистан продукты питания, палатки, обогреватели, мобильные электростанции и аварийные комплекты на сумму более 3 млн долл.⁷¹

Помимо традиционных видов помощи, соответствующих критериям ОПР, Россия оказывает также существенную поддержку в виде поставок горюче-смазочных материалов (ГСМ) по льготным ценам, а также по линии поддержки трудовых мигрантов.

Поставки горюче-смазочных материалов (ГСМ) по льготным ценам. Кыргызстан и Таджикистан импортируют почти весь объем ГСМ из России, поэтому отмена экспортных пошлин на энергоносители является значимым элементом содействия развитию.

В Кыргызстане пошлины на ГСМ, экспортируемые из России, были отменены с 2011 г., что позволило сэкономить для федерального бюджета республики до 335 млн долл. В 2012 г. эта сумма составила около 480 млн долл.⁷²

В отношении Таджикистана Россия также приняла решение отменить пошлины на поставку нефтепродуктов (в размере 1 млн тонн в год) в рамках договоренностей по продлению срока пребывания 201-й базы. Соответствующее соглашение было подписано сторонами в феврале 2013 г., однако его выполнение пока не началось из-за выдвижения Душанбе дополнительных требований, включая повышение объемов военной помощи.

Оказание поддержки мигрантам. Ввиду того что денежные переводы из России занимают значительную часть ВВП Кыргызстана и Таджикистана, условия пребывания мигрантов на территории России имеют огромное политическое и соци-

⁷⁰ Интервью посла Российской Федерации в Киргизской Республике А. Крутько. 12 апреля 2013 г. URL: <http://rus.kg/news/rusmir/10470-andrey-krutko-vy-vmeste-delaete-odno-vazhnoe-delo-radi-kotorogo-mozhno-postupitsya-kakimi-to-lichnymi-ambiciyami-i-interesami.html>

⁷¹ Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН/ UN OCHA). Региональный обзор гуманитарного финансирования. Кавказ и Центральная Азия. Выпуск 06 (1 января – 31 декабря 2012). URL: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional%20humanitarian%20funding%20update%20-%20Caucasus%20and%20Central%20Asia,%20Issue%2006%20\(1%20January%20-%2031%20December%202012\)%20RUS.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional%20humanitarian%20funding%20update%20-%20Caucasus%20and%20Central%20Asia,%20Issue%2006%20(1%20January%20-%2031%20December%202012)%20RUS.pdf)

⁷² Посольство России в Киргизии. Гуманитарная помощь Киргизии. Справка. URL: <http://www.kyrgyz.mid.ru/gum.html>

ально-экономическое значение для центральноазиатских республик. В 2013 г. российское правительство приняло решение увеличить срок действия разрешений на работу для таджикских трудовых мигрантов до 3 лет (для представителей других стран он составляет от 3 месяцев до 1 года) и увеличить время их постановки на учет до 15 дней (для остальных категорий иностранцев – 7 дней).

Кроме того, Россия оказывает помощь потенциальным трудовым мигрантам, отправляющимся на заработки в Российскую Федерацию. Один из таких проектов реализовывался в Таджикистане по инициативе ФМС России совместно с Миграционной службой при Правительстве Республики Таджикистан, Министерством образования Республики Таджикистан при финансовой поддержке Фонда «Русский мир» на базе РТСУ и ПТУ № 66 в городе Душанбе. Участников проекта обучали русскому языку, основам российской культуры, миграционного законодательства и рабочим профессиям.

Помощь в сфере борьбы с наркотрафиком. С 2011 г. Российская Федерация оказывает содействие наиболее уязвимым странам Центральной Азии в сфере укрепления их потенциала по борьбе с наркотиками. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2011 г. № 282-р была запущена программа по оказанию финансовой, материально-технической и организационной помощи Государственной службе по контролю наркотиков Киргизской Республики (ГСКН)⁷³. В 2011 г. было выделено 7 млн долл. на 3 года⁷⁴.

В апреле 2012 г. было принято решение выделить дополнительно 30 млн долл., из которых 6,5 млн долл. – на строительство нового здания ГСКН Кыргызстана. Эффективность программы подчеркивается ростом числа совместных операций (в 5 раз), в результате которых было ликвидировано 35 каналов поставки афганских наркотиков в регионы Российской Федерации.

В октябре 2012 г. Россия приняла решение выделить 5,4 млн долл. на 2 года на оказание всесторонней технической поддержки Агентству по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан на приобретение специальной техники, оплату горючего, а также на повышение мотивации сотрудников посредством их материального стимулирования. Кроме того, с 2011 г. за счет российской стороны осуществляется обучение сотрудников АКН (включая проживание и выплату стипендии) в Сибирском юридическом институте ФСКН России в Красноярске. Квота на 2013 г. – 10 чел.

⁷³ Служба по борьбе с наркотиками (АКН) в Киргизии была упразднена в 2009 году указом тогдашнего президента Бакиева и восстановлена в 2010 году, после очередного государственного переворота.

⁷⁴ Россия и Киргизия подписали соглашение о сотрудничестве в наркоборьбе // РИА-Новости. 27.09.2011. URL: http://ria.ru/beznarko_danger/20110927/444586483.html#ixzz2RVmVlu59

Между тем руководство ФСКН уже давно пришло к выводу, что одних полицейских мер для решения проблемы наркотрафика в Центральной Азии недостаточно, и предложило проект, который должен стать наиболее крупной региональной инициативой России в сфере СМР за весь постсоветский период.

17 апреля 2013 г. Правительственная комиссия по разработке и реализации антинаркотических программ, обеспечивающих интересы России в Центральной Азии, под руководством главы ФСКН В.П. Иванова приняла решение о создании Российской корпорации сотрудничества со странами Центральной Азии на базе Внешэкономбанка в виде открытого акционерного общества с государственным участием для реализации взаимовыгодных проектов. Для этих целей предполагается выделить 2 млрд руб. из средств федерального бюджета; 51% акций предполагается держать в государственной собственности; 49% – передать на возмездной основе российским бизнес-структурам – «РусГидро», РОСНАНО, Роснефти и др. Предложение направлено на рассмотрение в Минфин и Минэкономразвития.

По замыслу В.П. Иванова, новая структура сконцентрируется на приобретении акций центральноазиатских гидроэлектростанций, птицеводстве и промышленной сборке и уже за первый год должна обеспечить создание порядка 30 000 рабочих мест. В среднесрочной перспективе программа должна способствовать уменьшению объемов производства и транзита афганских наркотиков в среднесрочной перспективе более чем на 25%, что позволит сэкономить порядка 1,3% ВВП России, ежегодно теряемых от наркоторговли, и снизит наркопреступность и преступность в целом в России примерно на 32–33%⁷⁵.

Успех данной программы, равно как и российской политики в области содействия развитию государств Центральной Азии в целом, может быть достигнут только при устранении некоторых недостатков в системе управления помощью, которые требуют отдельного рассмотрения.

3.4. Ключевые ограничители

Полноценной реализации потенциала России как донора на пространстве Центральной Азии препятствуют следующие факторы.

Отсутствие стратегического планирования. Концепция участия Российской Федерации в СМР 2007 г. до сих пор является единственным документом доктринального характера, посвященным проблемам СМР. Ее принятие, несомненно, было важным шагом с точки зрения обозначения претензий Российской Федерации на обретение новой роли в глобальной архитек-

⁷⁵ Служба по борьбе с наркотиками (АКН) в Киргизии была упразднена в 2009 году указом тогдашнего президента Бакиева и восстановлена в 2010 году, после очередного государственного переворота.

туре содействия развитию и структурирования формата распределения ролей между отдельными органами государственной власти. Однако концепция представляет собой рамочный, «инклюзивный» документ, составители которого предпочли перечислить предельно широкий набор целей и задач, упомянуть все регионы и сектора, дать исчерпывающий список инструментов и форм оказания помощи. Иерархия приоритетов выстроена лишь условно – использовать подобного рода документ в качестве руководства к действию на том или ином региональном направлении не представляется возможным.

Многие «традиционные» доноры (Европейский союз, Великобритания, Швейцария и др.) осуществляют свое взаимодействие со странами Центральной Азии в сфере СМР в соответствии с региональными и страновыми многолетними программами. Данные программы имеют четкую привязку к специфическим национальным интересам доноров и страновому контексту, отражают наиболее насущные потребности стран-получателей в развитии, определяют небольшое количество приоритетных секторов, желаемые результаты программ, которые становятся критериями их эффективности. Российская Федерация между тем за 6 лет, прошедших с момента принятия концепции, так и не перешла к среднесрочному и долгосрочному планированию своей донорской активности в наиболее приоритетном регионе. Решения о выделении средств по-прежнему носят политический характер и принимаются *ad hoc*.

Уровень координации действий между различными органами власти, вовлеченными в процесс оказания помощи, остается низким. Можно сказать, что процесс формирования национальной системы участия в СМР с 2007 г. пока не продвинулся до осознания каждым участником процесса своей роли и сферы ответственности. Налицо явная недопредставленность тематики в российских диппредставительствах на «местах» на всех уровнях: от кадрового до информационно-аналитического. Это объясняется отнюдь не недостатком профессионализма, а отсутствием целеполагания из центра и фокуса на тематике СМР⁷⁶.

Отсутствие многолетних программ не только создает впечатление бессистемности в предоставлении помощи, но и сопряжено с определенными имиджевыми рисками. Российская помощь странам Центральной Азии, за исключением целевых взносов в международные организации, является слишком непредсказуемой и подверженной изменениям политической конъюнктуры. Это вызывает у населения стран-партнеров сомнения относительно заинтересованности Российской Федера-

⁷⁶ Бартенев В., Яценко Е. Содействие развитию. Укрепятся ли российские позиции в Кыргызстане и Таджикистане // Портал РСМД, 17.12.2012. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1184#top

ции в долгосрочном вовлечении в дела региона. Общественное мнение в Таджикистане и Кыргызстане нередко воспринимает российские инициативы, особенно в сфере предоставления льготных кредитов и списания долгов, как преследующие сугубо эгоистические цели и как форму посягательства на национальный суверенитет. Изменение подобных стереотипических представлений о помощи, оказываемой Россией, – насущная задача, требующая скорейшего решения.

Недостаточное использование потенциала оказания помощи по двусторонним каналам. Российская Федерация по-прежнему делает ставку на оказание помощи через многосторонние организации и механизмы прямой поддержки бюджета. Такой важнейший инструмент, как проектное финансирование, составляющий значительную долю помощи в развитых странах, фактически не используется. Это также является прямым следствием незавершенности процесса строительства национальной системы СМР в Российской Федерации. Функции операторов проектов могли бы взять на себя Россотрудничество, а также неправительственные организации, однако вероятность осуществления быстрого качественного рывка на данном направлении довольно низка. Масштабное увеличение бюджета Россотрудничества в 4,5 раза до 9 млрд рублей представляется полностью оправданным, но слабость его кадрового потенциала и определенная отстраненность от тематики СМР в классическом ее понимании продолжают вызывать беспокойство.

Ситуацию усугубляет и отсутствие кадрового резерва специалистов, которые бы понимали принципы проектной деятельности и могли оказать помощь Россотрудничеству. Сегодня специалистами в сфере СМР являются в основном люди, которые «вошли в тему», соприкасаясь с тематикой деятельности международных организаций. Целенаправленной подготовки специалистов по СМР в России пока нет. В ситуации невыясненного спроса вузы запрашивают госзаказ на подготовку таких специалистов, но эта схема пока не нашла своего заказчика.

Состояние дел с делегированием ответственности за реализацию проектов в сфере содействия развитию неправительственным организациям также не дает поводов для оптимизма.

Налицо катастрофическая недопредставленность российских НПО в Центральной Азии в сравнении с разнообразными некоммерческими организациями из стран Запада. Низкий уровень активности данных акторов и отсутствие в российском законодательстве норм, разрешающих выделение средств из федерального бюджета напрямую НПО для реализации

проектов в сфере СМР, являются существенным препятствием на пути строительства подлинно эффективной национальной системы оказания помощи и повышения конкурентоспособности России как донора.

В развитых странах через национальные НПО проходит 10–15%, а в таких секторах, как здравоохранение, – до 25% всех средств, выделяемых на цели СМР. Между тем преимущества использования НПО в качестве операторов помощи не вызывают сомнения: средства СМР идут на развитие национальных НПО, содействуя наращиванию потенциала гражданского общества; национальные НПО ориентированы на продвижение ценностей, интересов и культуры государства в партнерских странах; при оказании помощи продвигаются национальные технологии и подходы в решении проблем развития; расходы, связанные с оплатой консультативных услуг российских экспертов, которые при финансировании международных организаций остаются за рубежом, при финансировании национальных НПО идут на оплату рабочих и налогов в стране-доноре⁷⁷.

Неэффективное информационно-аналитическое сопровождение донорской активности. Российские органы власти не уделяют должного внимания позиционированию России как донора в самих центральноазиатских республиках. Профиля Российской Федерации до сих пор нет на сайте о деятельности международных донорских организаций в Кыргызстане⁷⁸. Качество информации о российской помощи на странице Госкомитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан, сопровождающего всю донорскую активность в стране, следует признать неудовлетворительным. Информация о помощи странам Африки южнее Сахары и «мертвый» перечень мероприятий по программе поддержки соотечественников не могут служить заменой максимально полным и качественно представленным визуальным данным, которые предоставляют другие партнеры по развитию. Сегодня Российская Федерация своевременно не предоставляет информацию об оказанной ею помощи стране-партнеру (графа «Российская Федерация» в отчетности о внешней помощи Таджикистану за 2011 г. пуста), при том что эти данные направляются в ОЭСР.

В силу указанных обстоятельств Россия чаще всего оказывается вне круга доноров, действующих на пространстве Цен-

⁷⁷ Пояснительная записка по вопросу участия российских НПО в реализации программ содействия международному развитию, включая возможности прямого финансирования НПО для осуществления проектов по содействию развитию в государствах СНГ. URL: <http://www.g20civil.com/documents/197/382>

⁷⁸ Ресурс о деятельности международных донорских организаций в Кыргызской Республике. URL: <http://www.donors.kg>

тральной Азии, хотя и является им де-факто и де-юре, не демонстрирует в полном объеме своих возможностей, не продвигает своих экспертов. Даже тот факт, что ряд представительств агентств ООН в Кыргызстане и Таджикистане возглавляют высококвалифицированные специалисты-россияне, Россия пока не использует в должной мере, с обоюдной выгодой для себя и для этих структур, которые она софинансирует⁷⁹.

Кроме того, российские ведомства, ответственные за СМР, в своей текущей работе почти не уделяют внимания системному мониторингу деятельности как коллег по цеху в российских органах государственной власти, так и других доноров в Кыргызстане и Таджикистане. Фрагментарность информации затрудняет принятие стратегически обоснованных решений и выявление собственных конкурентных преимуществ. «Работа над ошибками», равно как и определение «лучших и худших практик», проводится крайне редко, а на оценку эффективности российских программ средства и вовсе зачастую не выделяются.

Наконец, Россия очевидно проигрывает другим донорам и в продвижении своих инициатив в национальном информационном поле. Количество разбирающихся в теме журналистов ограничено, и поэтому неполная и фрагментарная информация о российских инициативах, предоставляемая официальными лицами (министерствами, ведомствами, посольствами), нередко подается СМИ не в пользу России как донора. На форумах и в комментариях после перепечаток материалов о российском СМР превалируют негативные отклики бдительных налогоплательщиков. Между тем объемы российской помощи Кыргызстану и Таджикистану, ее нацеленность на развитие этих стран, являющихся не только основными поставщиками трудовых мигрантов в Россию, но и каналами распространения трансграничных угроз – наркопреступности, экстремизма, – оправданны, исходя как из соображений безопасности, так и с общегуманитарной точки зрения⁸⁰, и это необходимо всячески подчеркивать в информационно-коммуникационной стратегии.

Преодоление указанных выше недостатков возможно в среднесрочной перспективе (2–4 года) при условии уточнения интересов и приоритетов российского участия в содействии развитию государств Центральной Азии и принятия ряда мер управленческого характера, нацеленных на повышение «отдачи» от предпринимаемых усилий и решение проблем межведомственной координации.

⁷⁹ Бартенев В., Яценко Е. Содействие развитию. Укрепятся ли российские позиции в Кыргызстане и Таджикистане // Портал РСМД, 17.12.2012. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1184#top

⁸⁰ Там же.

4. Российская помощь государствам Центральной Азии: желаемое будущее

4.1. Уточнение интересов

Оказание внешней помощи, с одной стороны, является реализацией ответственности нашего государства как важного члена ключевых международных организаций (ООН, прежде всего СБ ООН, «Группы восьми» и т. д.) за состояние дел в мире. На современном этапе статус государства в международных структурах и его участие в элитных международных клубах напрямую коррелирует с размерами оказываемой международной помощи. **Поэтому внешняя помощь, даже если исключить из рассмотрения чисто моральные аспекты проблемы, представляет собой способ поддержания статуса России как одной из великих держав.** С другой стороны, оказание внешней помощи в общем контексте международных отношений можно интерпретировать как форму реализации интересов Российского государства инструментами «мягкой силы», что особенно актуально в той части мира, в которой Россия имеет особые интересы⁸¹.

Выступая на юбилее Россотрудничества, глава МИД России Сергей Лавров подчеркнул необходимость «тесной связки между “мягкой силой” и экономическими инструментами влияния»⁸². Очевидным объектом такой привязки, что наиболее актуально именно в Центральной Азии, является механизм содействия развитию.

Россия тесно связана с государствами Центральной Азии благодаря наличию общих границ и трансграничных проблем безопасности (терроризм, религиозный экстремизм, преступность, наркоторговля), общей советской и даже досоветской истории, а также через миграционные потоки. Поэтому вполне корректной будет постановка вопроса об **интересах России в сфере оказания помощи государствам Центральной Азии, которые могут реализовываться через эту помощь как через инструмент «мягкой силы» России (помощь можно рассматривать и сквозь призму моральных обязательств России перед бывшими союзными республиками, однако, с точки зрения международных отношений, она выступает прежде всего в связке с «мягкой силой»).**

⁸¹ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г.

⁸² Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на совещании руководителей российских центров науки и культуры (РЦНК) и представителей Федерального Агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Москва, 3 сентября 2012 года. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/47E841E7BC37D79844257A6E00413D0D

Теперь перечислим специфические группы интересов России в сфере оказания помощи в Центральной Азии, которые в основном могут реализовываться через двусторонние проекты оказания помощи, а также через региональные международные организации, такие как ЕврАзЭС, Таможенный союз ЕврАзЭС и т. п.

Геополитические интересы. Среди актуальных геополитических интересов России в регионе Центральной Азии стоит выделить:

- поддержание общего геополитического влияния в регионе, способствующего сохранению Россией статуса великой державы и сохранению контроля над постсоветским пространством;
- недопущение попадания региона в зону геополитического контроля других великих держав (в особенности в условиях наращивания усилий Китая в этом направлении) или осложнения отношений Москвы с другими глобальными игроками из-за региональных проблем.

В частности, министр иностранных дел России С.В. Лавров отметил, что развертывание «мягкой силы» России на постсоветском пространстве не должно идти в ущерб развитию отношений со странами Евросоюза и США⁸³.

Интересы в сфере безопасности. Российские интересы в сфере безопасности включают:

- Недопущение «перелива» нестабильности из Афганистана на постсоветскую Центральную Азию (особенно после вывода Международных сил содействия безопасности в 2014 г.).
- Развитие процессов стратегической интеграции в рамках ОДКБ, поддержание гарантий безопасности центрально-азиатским государствам – членам Договора о коллективной безопасности (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан).
- Обеспечение антитеррористического и антинаркотического «поясов безопасности» вокруг Афганистана. Противодействие новым и нетрадиционным угрозам безопасности (терроризм, исламский экстремизм, наркоторговля, организованная преступность, неконтролируемая миграция, коррупция и разрушение государственных структур, ведущее к образованию «несостоявшихся государств» – failed states).
- Недопущение «переноса» на Центральную Азию конфликтов из региона Персидского залива и Южной Азии (конфликта вокруг ядерной программы Ирана, индо-пакистанского противостояния) и минимизация их потенциальных негативных последствий для региона.

⁸³ Студнева Е. МИД и Общественная палата России обсудили ресурсы «мягкой силы». 13.12.2011, URL: <http://interaffairs.ru/read.php?item=8129>

- Недопущение перехода в открытую вооруженную фазу различных форм внутрисударственных конфликтов (на этнической, региональной, субэтнической основе). Недопущение смены власти насильственным путем, особенно в государствах – членах ОДКБ.
- Недопущение территориальных межгосударственных конфликтов в регионе. Окончательное определение статуса Каспийского моря в интересах всех государств региона, но с учетом приоритетности российских интересов, в частности в сфере транспортировки углеводородов.

Геоэкономические и геокультурные интересы России в регионе включают:

- Содействие всем проектам, направленным на реинтеграцию постсоветского пространства вокруг России и поддержание сохранившихся с советских времен элементов единства в военно-политической, экономической и культурной сферах.
- Развитие процессов евразийской интеграции в экономической сфере.
- Сохранение и расширение рынков сбыта, получение сырья и прибыли от совместных транспортных проектов.
- Оптимальное использование дешевой рабочей силы из региона, ее интеграция в российское общество.
- Поддержка русскоязычного населения в регионе.
- Содействие процессам социально-экономического развития в регионе в контексте развития постсоветского пространства в целом.

Интересы, связанные со всем комплексом мировой политики:

- Развитие стратегического сотрудничества с КНР в рамках ШОС.
- Поддержание сотрудничества по ограниченному кругу вопросов с другими ключевыми внерегиональными игроками (Индией, США, государствами ЕС, Турцией, Ираном). К числу этих вопросов относятся проблемы борьбы с новыми и нетрадиционными угрозами безопасности (прежде всего терроризмом, исламским экстремизмом и наркоторговлей, организованной преступностью, неконтролируемой миграцией, коррупцией и разрушением государственных структур), вопросы развития (оптимизация работы водно-энергетического комплекса, развитие сельского хозяйства, решение экологических проблем, развитие медицины и образования).

В то же время такое сотрудничество ни в случае КНР и Индии (с которыми наблюдается наибольшее совпадение по ряду стратегических интересов), ни тем более в случае западных держав не должно приводить к ослаблению позиций России в регионе, к развитию «альтернативных» интеграционных процессов, созданию новых геополитических и геоэкономических «привязок» региона помимо традиционных связей с Россией. К числу таких альтернативных «привязок» можно отнести многочисленные проекты транспортных коридоров и экономической интеграции, направленные на восток (в сторону Китая), юг (в сторону Индии, Пакистана, Ирана) и запад (через Каспий в сторону Турции и государств ЕС). **Традиционным приоритетом для России является ориентация центральноазиатских государств на северное направление экономического сотрудничества, сложившееся еще в XIX в.**

Ключевой проблемой является не только определение интересов России в сфере оказания внешней помощи, но и **идентификация наиболее оптимальных форм реализации интересов через оказание помощи**. В этом плане следует отметить, что интересы России как донора в регионе относятся преимущественно к области геополитики и к сфере обеспечения безопасности, что связано в том числе и со слабостью позиций России на международных рынках и в сфере международной экономической политики. Москва в оказании помощи на первый план традиционно выдвигает достаточно жесткие геополитические соображения (пример: связь между предоставлением/непредоставлением помощи Кыргызстану и закрытием базы НАТО в аэропорту Манас). Эту тенденцию можно назвать «секьюритизацией помощи»⁸⁴. В этом плане политика России в сфере оказания помощи в ряде аспектов напоминает политику США, особенно после начала глобальной войны с терроризмом, а также в период «холодной войны». Возможно, в случае США такой приоритет императива безопасности обусловлен территориальной удаленностью региона и отсутствием серьезных экономических связей.

Большинство европейских государств в практике предоставления помощи, напротив, традиционно ставят на первый план соображения развития (это можно назвать «девелопментализацией помощи»). Причиной этого является как наличие серьезных экономических связей Европы с регионом Центральной Азии (Европа сейчас – основной покупатель сырья из региона), так и с традиционной специализацией ЕС на вопросах экономической и челове-

⁸⁴ Подробнее о концепции секьюритизации см.: Buzan B. *People, states, and fear: the national security problem in international relations*. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1983; Buzan B. *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2nd ed. Boulder: L. Rienner, 1991; Buzan B., Wæver O., Wilde J. de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: L. Rienner, 1998; Buzan B., Wæver O. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge; New York: Cambridge Univ. Press, 2003.

ческой безопасности в рамках НАТО в противоположность США. В этом плане можно говорить о наличии **объективной тенденции к секьюритизации помощи со стороны России (а также США) в противоположность имеющейся в практике ряда европейских государств тенденции к девелопментализации помощи.**

Такая практика секьюритизации помощи (т. е. увязка ее с соображениями «жесткой» безопасности, а тем более геополитического соперничества) может в ряде случаев вступать в противоречие с исходной посылкой использования оказания помощи как инструмента «мягкой силы». В этом случае российская помощь может восприниматься международным сообществом исключительно как инструмент «жесткой силы», т. е. оказания экономического давления на соответствующие правительства. Такая форма давления не противоречит международной практике и международному праву и является легитимным инструментом внешней политики. Однако она не воспринимается в мире как помощь *развитию*.

Следовательно, Москве в Центральной Азии нужно соблюдать чрезвычайно тонкий баланс: реализовывая свои интересы через оказание помощи, не переходить грани, за которой оказание помощи выглядит как прямое геополитическое давление. Для этого желательно усилить координацию действий между МИД России и финансово-экономическими ведомствами, вовлеченными в процесс оказания помощи.

Исходя из предлагаемой в данном докладе связки между помощью развитию и реализацией национальных интересов России инструментами «мягкой силы», именно Центральная Азия является тем регионом, где оказание помощи наиболее соответствует нашим национальным интересам. Ведь именно в этом регионе проблемы развития наиболее тесно связаны с разного рода трансграничными нетрадиционными угрозами безопасности России. Поэтому первичным интересом России в сфере оказания помощи развитию будет концентрация этой помощи на Центральной Азии и максимальная переориентация ее на этот регион с других регионов, куда международные организации (особенно в рамках системы ООН) обычно ее направляют (прежде всего в Африку). Установка «сначала Центральная Азия» (Central Asia first) должна достаточно жестко проводиться Россией во всех международных проектах оказания помощи, в финансировании которых она участвует. Пока следует отметить, что степень вовлеченности целого ряда структур, финансируемых Россией, в том числе Всемирного банка⁸⁵, в решение центральноази-

⁸⁵ У Всемирного банка есть серьезные проекты, преимущественно в Кыргызстане, в остальных странах региона он представлен слабее.

атских проблем несопоставима со степенью их вовлеченности в решение, скажем, африканских проблем.

Однако сформулированные выше интересы России в сфере содействия развитию могут полностью остаться на бумаге, **если не будет конкретных механизмов их реализации.** Для повышения эффективности использования российского содействия развитию (**ежегодно на цели СМР нашим государством планируется тратить порядка 500 млн долл. США⁸⁶**) желательна формулирование **собственной национальной программы содействия развитию**, в рамках которой должно идти в том числе и финансирование международных организаций, в которых участвует Россия (прежде всего имеются в виду организации системы ООН). Необходима также структура, которая может координировать такую деятельность.

Таким образом, Россия может сформировать путем более эффективного использования уже имеющихся средств, предоставляемых на цели СМР, еще один канал эффективного влияния на центральноазиатские элиты. Даже если в Центральную Азию пойдет половина от 500 млн долл., которые тратятся на содействие развитию, то в рамках региона это будет огромной суммой, которая может резко усилить российское влияние. Разумеется, само по себе увеличение объема помощи проблемы не решит, необходимо еще и эффективно расходовать средства – как в плане содействия центральноазиатским обществам, так и в плане продвижения интересов России.

4.2. Расстановка приоритетов

Прежде всего необходимо сформулировать страновые приоритеты оказания российской помощи в центральноазиатском регионе. **В контексте Центральной Азии наиболее перспективными объектами политики укрепления влияния через помощь развитию выступают Кыргызстан и Таджикистан.** Это не только государства с миграционным типом экономик (причем основная часть трудовых мигрантов направляется именно в Россию), но и страны, полностью зависящие от международной (в том числе российской) помощи развитию. Кыргызстан и Таджикистан участвуют в ЕврАзЭС, будучи очевидным резервом расширения Таможенного союза и Евразийского экономического союза, а также являются членами ОДКБ. Кроме того, Россия имеет на территории этих стран свои военные базы. Но необходимо заметить, что для обеих стран характерен очень высокий уровень коррупции. Следовательно,

⁸⁶ См.: Высказывания А.А. Бокарева информационным агентствам на брифинге в Минфине России. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=13764>

необходим тщательный контроль за реализацией российской помощи, особенно в Кыргызстане, где уровень государственного контроля за расходованием средств вообще крайне низок.

При этом важно согласовывать основные направления оказания помощи со стороны России (особенно в рамках евразийских структур) с Казахстаном, чтобы еще больше повысить их эффективность. Казахские элиты очень хорошо осведомлены о ситуации в соседних странах. Кроме того, такого рода взаимодействие может быть еще одним позитивным движущим фактором евразийской интеграции. Казахстан в российской помощи практически не нуждается, будучи достаточно богатым нефтью и другими природными ресурсами государством, но при этом Астана может сыграть большую роль в оказании помощи соседям.

Туркменистан также объективно является достаточно богатой природными ресурсами страной, кроме того, он традиционно проводит изоляционистскую политику, делающую российскую помощь этой стране затруднительной. Узбекистан как крупнейшее (по численности населения) государство региона сам претендует на роль регионального лидера и потому не может быть крупным реципиентом российской помощи. Кроме того, принципиально важно отметить, что российское влияние на Туркменистан и Узбекистан в настоящий момент не настолько велико, чтобы оказываемая этим государствам помощь служила эффективным инструментом стратегии проецирования «мягкой силы» России в Центральной Азии.

Перейдем к анализу секторальных направлений, в рамках которых помощь представляется наиболее перспективной.

1. Реформа сектора безопасности и повышение эффективности государственных институтов. Противодействие трансграничным вызовам и угрозам требует повышения эффективности деятельности правоохранительных и военных структур центральноазиатских государств (прежде всего в сфере борьбы с наркотрафиком и терроризмом). Более того, Россия уже оказывает государствам – членам ОДКБ серьезное содействие в военной сфере (поставка вооружений по льготным ценам и т. п.) и в сфере реформы сектора безопасности (подготовка кадров и т. д.). В интересах России будет «оформить» эту помощь как содействие развитию. Общее повышение эффективности работы государственного аппарата центральноазиатских государств также будет в интересах безопасности России и одновременно заложит институциональную основу развития этих стран.

2. Экономическое содействие. Традиционным приоритетом международных доноров в Центральной Азии выступают транспортные и энерготранспортные проекты. В этой сфере помощь развитию попутно помогает реализовывать опреде-

ленные геополитические интересы, т. к. развитие транспортных «привязок» изолированного от моря региона одновременно создает механизмы контроля над его экономиками.

В этой сфере Россия долгое время «почивала на лаврах», будучи уверенной в незыблемости сложившейся в советское время системы транспортировки центральноазиатского сырья («Северный маршрут»). Определенное внимание уделялось лишь энерготранспортным проектам. Впрочем, и здесь через территорию России был реализован (причем во многом на деньги западных компаний) лишь один серьезный проект **Каспийского трубопроводного консорциума (КТК)** из Казахстана. В результате **проводившаяся Россией долгое время политика по обеспечению контроля над путями транспортировки нефтегазовых ресурсов из Центральной Азии фактически исчерпала себя.** Казахстан дополнительно к российскому маршруту транспортировки нефти в настоящее время имеет и активно использует китайский маршрут и перебрасывает нефть через Каспий в Азербайджан (с дальнейшим подключением к маршруту Баку – Тбилиси – Джейхан) с помощью танкерного флота. Туркменистан в виде альтернатив российскому маршруту транспортировки газа использует китайский маршрут и два газопровода в Иран. **В результате в регионе резко пошатнулись позиции «Газпрома», фактически потерявшего роль транспортного монополиста.**

В транспортной сфере монополия привязка стран Центральной Азии к северному маршруту также преодолена. Международные структуры активно реализуют помощь, направленную на развитие восточного, западного (через Каспий) и южного направлений транспортировки сырья. Фактически исчезает заложенная в XIX в. и реализованная в советский период северная транспортная «привязка» центральноазиатского региона, что неизбежно ведет к прогрессирующему ослаблению российского влияния. Для преодоления указанных выше негативных тенденций нужны новые проекты по модернизации транспортно-коммуникационных линий, ведущих на север. Пока после краха проекта строительства Прикаспийского газопровода и проекта модернизации газопроводной системы «Средняя Азия – Центр» такого рода инициативы рассматриваются только в сфере электроэнергетики, что явно недостаточно.

Кризис в реализации традиционного энергетического приоритета экономической политики России в регионе требует переориентации с нефтегазовых проектов на другие сферы, что должно сказаться и на оказании помощи. Одной из альтернатив является развитие гидроэнергетики и международных маршрутов транспортировки электроэнергии.

Вторым стратегическим направлением международной экономической помощи в регионе является водно-энергетический комплекс. Он одновременно определяет развитие сельского хозяйства, основанного на поливном земледелии, и развитие энергетики. В этом плане важным представляется полноценное (инвестиционное, кадровое, техническое и др.) участие России в развитии инфраструктуры, обеспечивающей энергетическую безопасность Таджикистана и Кыргызстана. Необходимо строительство средних и малых ГЭС, развитие электросетей и другой инфраструктуры, внедрение энергосберегающих технологий.

Проекты переброски центральноазиатской электроэнергии в южном направлении (типа CASA-1000), несмотря на интерес к ним ряда профильных российских корпораций, вызывают определенные сомнения, т. к. приоритетом с точки зрения национальных интересов России является реинтеграция постсоветского пространства, в том числе и воссоздание единой энергетической системы.

Поскольку водно-энергетические проекты являются чрезвычайно затратными, решение их исключительно российскими средствами представляется нерациональным. В настоящее время имеется целый ряд программ помощи в данной сфере, инициированных западными инвесторами. В этом отношении **актуальным является инициирование партнерства по водно-энергетической проблеме в Центральной Азии с европейскими и другими донорами.** Речь идет прежде всего о программах в сфере оптимизации расходования водных ресурсов и гармонизации интересов энергетики и сельского хозяйства в плане режима сброса вод из плотин. Однако данное партнерство ни в коем случае не должно вести к созданию таких структур в водно-энергетической сфере, которые бы противоречили российским интересам в сфере реинтеграции энергетических комплексов постсоветских государств в рамках консолидации евразийского пространства вокруг России.

На пути к эффективному решению водно-энергетических проблем в Центральной Азии лежат политические разногласия между нижележащими по течению рек странами (прежде всего Узбекистан) и вышележащими (Таджикистан, Кыргызстан). Первые страны заинтересованы в сбросе вод из плотин летом, когда надо поливать поля, вторые – зимой, во время отопительного сезона. Разногласия между этими странами стали одним из непреодолимых препятствий на пути строительства крупных гидроэлектростанций в Таджикистане (Рогунская ГЭС) и на пути соответствующих российских инвестиций. Одним из путей решения указанной проблемы является подписание и ратификация международных соглашений в сфере трансгранич-

ного использования водных ресурсов всеми странами региона (Хельсинкская конвенция и др.). Российская помощь должна быть направлена в том числе и на поиск правового решения указанного комплекса проблем.

3. Управление миграционными потоками. Как уже отмечалось выше, в настоящее время трудовая миграция превратилась в основной экономический механизм, связывающий Россию с экономиками ряда центральноазиатских стран, прежде всего Таджикистана и Кыргызстана. Следовательно, взаимовыгодной была бы помощь в сфере развития механизмов управления миграционными потоками (подготовка управленческих кадров, обучение направляющихся в Россию мигрантов, эффективный санитарно-эпидемический контроль, обмен информацией, помощь в создании баз данных и эффективных унифицированных институтов, т. к. сейчас за миграцию в государствах Центральной Азии отвечают совершенно разные ведомства, и т. п.).

К сожалению, в российском общественном сознании до сих пор нет понимания того, что **масштабная трудовая и учебная миграция** является важнейшим направлением социально-гуманитарного сотрудничества. Представители власти, науки и НКО либо акцентируют внимание на безальтернативности трудовой иммиграции для функционирования российской экономики, либо опровергают целесообразность такой иммиграции и квалифицируют ее как угрозу национальной безопасности. Но никто не формулирует этот вопрос в категориях внешнеполитической целесообразности и не подчеркивает то, что миграция – это потенциальный инструмент «мягкой силы» государства, инструмент его влияния за рубежом⁸⁷.

Однако пока процесс миграции плохо управляем в самой России. Поэтому существует угроза того, что миграция из ресурса влияния России на центральноазиатские элиты превратится в ключевую угрозу безопасности самой России. Существует перманентное отсутствие консенсуса в органах государственной власти новых независимых государств в оценках временной трудовой миграции. Российские власти сами не знают, сколько мигрантов из Центральной Азии нужно стране. Нет консенсуса по этому поводу ни в обществе, где растут антииммигрантские настроения, ни среди политиков, ни среди государственных ведомств.

Миграционные потоки из Центральной Азии, как трудовые, так и учебные, тесно связаны с использованием русского языка. Следовательно, необходима привязка этих потоков к распространению русского языка. Все трудовые мигранты, временно

⁸⁷ Чернявский С. Мягкая сила России в Центральной Азии. Аналитическая записка ИМИ. М.: МГИМО, 2012.

приезжающие в Россию, должны владеть русским языком на определенном уровне. Это создаст условия для того, чтобы по возвращении на родину они способствовали распространению нашего языка и культуры. Здесь может использоваться положительный опыт европейских программ соразвития принимающих мигрантов государств с государствами происхождения мигрантов. **В частности, существует хорошая идея обучения потенциальных мигрантов уже в Центральной Азии перед их направлением в Россию.** Это может быть одним из важных направлений нашей помощи развитию центральноазиатских государств, которое будет отвечать интересам как России, так и стран региона.

В частности, в рамках взаимных договоренностей России с центральноазиатскими государствами можно «выработать эффективную процедуру привлечения на российский рынок труда временных трудовых мигрантов с тем, чтобы этот процесс начинался еще в странах «выхода» (профессиональная подготовка, изучение русского языка, выбор будущего рабочего места, получение разрешения на работу в России и т. д.). Кроме того, должны быть предложены принципиально более широкие возможности профессиональной переподготовки (вплоть до получения второго высшего образования) на базе наиболее успешных учреждений профессионального (среднего и высшего) образования, а также предложены меры государственной поддержки вахтовому методу занятости на территории России»⁸⁸.

На перспективу, в связи с наступающим исчерпанием «резерва» русскоязычных мигрантов, приоритетом становится интенсификация усилий по интеграции нерусскоязычных трудовых мигрантов из стран Центральной Азии в российское общество, например посредством программ обучения их нашему языку и культуре. Эти люди со временем могут превратиться в «мост» между Россией и Центральной Азией, ресурс влияния Москвы на центральноазиатские элиты. Следовательно, нужно сделать все, чтобы они стали проводниками интересов России в регионе, а не источником разного рода проблем внутри нашей страны.

4. Помощь «русскому миру»⁸⁹. Необходимо совершенствовать механизмы помощи русскоязычной диаспоре, а также представителям двуязычной национально-русской культуры (которых особенно много в Казахстане и Северном Кыргызстане, а также в целом среди городских жителей и интел-

⁸⁸ Чернявский С. Мягкая сила России в Центральной Азии. Аналитическая записка ИМИ. М.: МГИМО, 2012.

⁸⁹ Под «русским миром» здесь понимается цивилизационная общность, образованная ценностями и опытом общественного и культурного строительства русских и россиян (в том числе в Центральной Азии).

лигенции) в центральноазиатских государствах. **Очевидным образцом здесь может стать политика Франции по поддержанию франкофонного мира, особенно в Африке, в том числе и путем активного содействия развитию.**

В постсоветский период имеет место долгосрочная тенденция к **сокращению русскоязычного населения в Центральной Азии** ввиду естественной убыли, эмиграции, воссоединения с ранее мигрировавшими членами семей, а также из-за проводимой региональными элитами политики этнизации общества и государства. Сегодня среди русскоязычных преобладают либо пенсионеры, либо те, кто не уехал, но уже в разной степени интегрирован в общества стран проживания. Их жизненные перспективы, при обязательном условии знания государственного языка страны постоянного проживания, будут напрямую зависеть от качества их человеческого капитала.

В приведенной ниже таблице содержатся данные по числу русских, русскоязычных и православных в 5 государствах Центральной Азии. (Следует учитывать относительность и условность приведенных в табл. 9 цифровых данных, поскольку они базируются на экспертных оценках, экстраполяции данных старых переписей или собственной оценке автора. – Прим. ред. Казанцева А.А.)

Таблица 9

Оценочная численность русских, русскоязычных и православных в государствах Центральной Азии

Страна	Число русских (без учета представителей других славянских народов), в %	Число русскоязычных или двуязычных, в % (оценка автора или других экспертов)	Число православных (РПЦ), в %
Казахстан	23,7 (1999, перепись)	95 (2001, экспертная оценка)	44 (оценка де-факто включает почти всех, идентифицирующих себя как немусульман)
Узбекистан	5,5 (1996, оценка)	14,2	9
Кыргызстан	12,5 (1999, перепись)	Более 40–50 (собственная оценка)	20
Таджикистан	1,1 (2000, перепись)	2–10 (собственная оценка)	Не более 1
Туркменистан	4 (2003)	12	9

Источник: Сайт ЦРУ США, собственные экспертные оценки. URL: http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cas.html

Русский язык и культура с XIX в. для Центральной Азии являются связующим звеном не только с Россией, но и с мировой культурой. Таким образом, русскоязычные и двуязычные жители Центральной Азии (среди которых много представителей интеллигенции) являются обладателями существенного по меркам региона **культурного капитала**, который нуждается в поддержке и конвертации в экономический и социальный капитал. **В этом плане приоритетом при оказании поддержки оставшимся в странах Центральной Азии русскоязычным должна стать политика увеличения их образовательного и социального капитала, использования их как проводников интересов российского бизнеса и при реализации других проектов в регионе**⁹⁰. Образцом в этом отношении может служить политика по использованию потенциала диаспор в Центральной Азии Южной Кореей.

Следует также изменить саму концепцию работы с русскоязычными гражданами в Центральной Азии. «После распада СССР Россия уделяла особое внимание **правам соотечественников**, оказавшихся в новых независимых государствах»⁹¹. Такой подход был совершенно оправдан, скажем, в государствах Балтии, входящих в ЕС (или бывших ранее кандидатами в члены ЕС) и, соответственно, являющихся или строивших, согласно официальной доктрине, правовые и демократические государства. «Однако эффективность этой политики в ЦА невысока, поскольку политические режимы этих государств и сама общественная атмосфера не оставляют достаточно места для развертывания здесь пророссийских НКО. Пока что у нас нет положительных примеров использования диаспорального ресурса за рубежом в продвижении российских интересов. Очевидно, что редущие диаспоры соотечественников должны использоваться более осторожно, с непременным учетом специфики страны пребывания»⁹².

С учетом вышесказанного очевидно, что упор с поддержки прав соотечественников в Центральной Азии нужно сместить на поддержку самих соотечественников, увеличение их социального, культурного, образовательного капитала, оказание им помощи в реализации разного рода проектов и т. п. В частности, одним из основных приоритетов Российского государства в плане поддержки оставшихся русскоязычных (а также владеющих русским языком представителей центральноазиатского среднего класса) может служить учебная миграция. **В этом плане актуальными являются усилия Россотрудничества по поддержке этой миграции (в частности, предоставление учебных стипендий).**

⁹⁰ Выступление Президента Фонда «Наследие Евразии» Е.Б. Яценко на семинаре Российского совета по международным делам «Интересы России в контексте проблем безопасности и развития Центральной Азии и Афганистана», 2011 г.

⁹¹ Чернявский С. Мягкая сила России в Центральной Азии, записка. М.: МГИМО, 2012.

⁹² Там же.

4.3. Повышение эффективности управления и межведомственной координации: роль Россотрудничества

В настоящее время основным ведомством, через которое реализуется российская помощь развитию, является Министерство финансов Российской Федерации. Именно оно, в частности, отвечает за российские взносы в международные организации и программы в сфере содействия развитию. **Однако следует понимать, что в функции Министерства финансов не входит и не может по определению входить реализация внешнеполитических интересов России.** В результате «пересечения» в сфере развития финансовой проблематики и проблематики внешнеполитической создается ситуация, когда чисто финансовый подход Минфина к данному вопросу не способствует реализации внешнеполитических интересов России через механизмы содействия развитию. В настоящее время Министерство финансов заинтересовано прежде всего в наличии исчерпывающей отчетности по прохождению средств. Поэтому для него проще всего перечислять деньги многосторонним организациям на реализацию международных программ развития. В Министерстве финансов нет возможностей проводить экспертизу соответствующих программ на предмет их соответствия целям продвижения внешнеполитических интересов России. Нет и механизмов выбора тех инструментов помощи, которые могли бы наилучшим образом способствовать реализации российских приоритетов. Наконец, даже сами такие приоритеты не сформулированы.

В результате российская помощь Центральной Азии реализуется бессистемно. Неизвестен даже общий ее объем, т. к. нет координирующей структуры. Разумеется, линию на сотрудничество с международными организациями надо продолжать и развивать, т. к. тем самым Россия поддерживает свой статус великой державы и ответственного члена международного сообщества. Однако необходимо и использовать внешнюю помощь как механизм реализации национальных интересов России, и в первую очередь в центральноазиатском регионе. Эту задачу Министерство финансов своими силами не может решить по определению, следовательно, ему необходима помощь других ведомств, прежде всего МИДа.

Кроме российских экономических ведомств определенный интерес к проблематике помощи государствам Центральной Азии проявляют силовые структуры, в первую очередь Го-

снаркоконтроль. Очевидно, что без оказания экономической помощи государствам Центральной Азии, наиболее активно вовлеченным в транзит наркотиков по «Северному маршруту» из Афганистана в Россию, решить проблему наркотрафика невозможно.

В процессы оказания помощи центральноазиатским государствам также тесно вовлечены международные региональные организации, в финансировании которых ключевую роль играет Россия. К ним надо отнести прежде всего ОДКБ (по этой линии идет помощь в рамках подготовки кадров и продажи вооружений по льготным ценам или даже безвозмездно), а также евразийские экономические структуры (по этой линии идет оказание экономической помощи).

Наконец, реализация помощи соотечественникам и координация внешнеполитических интересов России с оказанием помощи, особенно на постсоветском пространстве, является очевидной функцией МИД России (через Россотрудничество). До недавнего времени Россотрудничество не могло взять на себя роль координатора оказания помощи развитию. Возможно, ситуацию исправит планируемая активизация работы агентства.

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) в настоящее время выдвигается на роль ключевого инструмента «мягкой силы» России в современном мире. Россотрудничество было образовано в 2008 г. указом Президента России, однако соответствующая структура существует с советского времени. В период, когда Россотрудничеством руководил Фарит Мухаметшин, ключевыми направлениями работы были развитие молодежного сотрудничества и формирование системы и механизма развития российской общественной дипломатии через зарубежные представительства, в частности через российские центры науки и культуры⁹³.

Ключевая роль Россотрудничества в предстоящем развертывании «мягкой силы» России была обозначена в приветствии Президента Российской Федерации В.В. Путина участникам и гостям совещания руководителей представительств и сотрудников этой организации 3 сентября 2012 г. Глава Российского государства, в частности, отметил: «Россотрудничество, его представительства за рубежом вносят существенный вклад в развитие отношений с международными партнерами в культурной, научной, экономической и информа-

⁹³ Студнева Е. МИД и Общественная палата России обсудили ресурсы «мягкой силы» // Международная жизнь. 13.12.2011. URL: <http://interaffairs.ru/read.php?item=8129>

ционной областях... Эта работа является важнейшей составляющей реализуемой МИД России во взаимодействии с другими ведомствами внешнеполитической линии нашей страны»⁹⁴. Президент России также отметил: «Сейчас, когда многие государства для продвижения своих национальных интересов активно задействуют политику “мягкой силы”, возрастает роль и ответственность Россотрудничества и его представительств в деле формирования объективного образа нашей страны за рубежом, укрепления ее авторитета и влияния»⁹⁵.

К участникам упомянутого выше совещания также обратился Председатель Правительства России Дмитрий Медведев: «Укрепление позиций нашей страны в мире, продвижение национальных интересов гуманитарными средствами – это одни из важнейших приоритетов государства. Сегодня гуманитарное измерение выходит на передний план международной жизни. И действительно, созданное 4 года назад Россотрудничество должно стать одним из ключевых инструментов так называемой “мягкой силы”. Влияние государства во многом зависит от способности продвигать свои национальные культурные ценности, язык и экспортировать их. По сути, речь идет об особом ресурсе международного лидерства, которое прямо связано с человеческим потенциалом»⁹⁶. Итак, приведенные выше цитаты глав государства и правительства России показывают, что они поддерживают отстаиваемую в данном докладе связку между внешней помощью и «мягкой силой» России.

Министр иностранных дел России С.В. Лавров также поддержал идею превращения Россотрудничества в ключевой инструмент продвижения «мягкой силы» России. «Безусловно, предстоит еще многое сделать... чтобы более эффективно задействовать весь комплекс факторов “мягкой силы”⁹⁷ через Россотрудничество». При этом глава МИД подчеркнул необходимость тесной связки между «мягкой силой» и экономическими инструментами влияния (например, через такой механизм, как содействие развитию, что является наиболее актуальным именно в Центральной Азии): «То, что мы сегодня рассматриваем в качестве наших прикладных задач, вытекает из Указа Президента от 7 мая

⁹⁴ Путин В.В. Россотрудничество существенно влияет на отношения с международными партнерами // Официальный сайт партии «Единая Россия». 3.09.2012. URL: <http://er.ru/news/2012/9/3/putin-rossotrudnichestvo-sushestvenno-vliyaet-na-otnosheniya-s-mezhdunarodnymi-partnerami>

⁹⁵ Путин В.В. Россотрудничество существенно влияет на отношения с международными партнерами // Официальный сайт партии «Единая Россия». 3.09.2012. URL: <http://er.ru/news/2012/9/3/putin-rossotrudnichestvo-sushestvenno-vliyaet-na-otnosheniya-s-mezhdunarodnymi-partnerami>

⁹⁶ <http://правительство.рф/stens/20531>

⁹⁷ Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на совещании руководителей российских центров науки и культуры (РЦНК) и представителей Федерального Агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Москва, 3 сентября 2012 года. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/47E841E7BC37D79844257A6E00413D0D

2012 г. «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»... мы продвигаем идею о том, чтобы Агентство получило полномочия и в сфере содействия международному развитию. Эта Концепция была давно одобрена Правительством России. Не первый год мы ведем речь о создании соответствующего механизма по реализации этой Концепции, чтобы значительная помощь, включая безвозмездную и льготную, предоставляемая нами в соответствии с международными стандартами различным странам, прежде всего государствам СНГ, была выпукло представлена мировому общественному мнению и чтобы мы ее более эффективно использовали во внешнеполитической работе... Рассчитываем, что функции содействия международному развитию будут переданы Россотрудничеству не только для стран СНГ, которыми оно уже наделено. Важно, чтобы они, во-первых, были подкреплены реальными ресурсами и, во-вторых, чтобы и другие регионы, являющиеся объектом приложения наших усилий по оказанию помощи, также были скоординированы в одном центре»⁹⁸. Весной 2013 г. идея, озвученная С.В.Лавровым, наконец-то получила реальное воплощение. Указ Президента № 476 от 8 мая 2013 г. возложил на Россотрудничество функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере содействия международному развитию на двусторонней основе⁹⁹.

Ключевое направление работы Россотрудничества – постсоветское пространство и, в частности, Центральная Азия. Одна из задач агентства – развивать образовательное сотрудничество, что особенно актуально в центральноазиатском контексте – в связи со значительной учебной миграцией из Центральной Азии в Россию и ввиду того, что конкурентоспособность российского образования на этом рынке наиболее высока. Ежегодно Российская Федерация предоставляет 10 тыс. государственных стипендий для иностранцев. С.В. Лавров предложил удвоить эту цифру, особо выделив квоты для соотечественников, абитуриентов из стран СНГ¹⁰⁰.

Еще одним направлением работы Россотрудничества согласно плану, озвученным МИД России, должно стать развитие образования на русском языке за рубежом, что

⁹⁸ Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на совещании руководителей российских центров науки и культуры (РЦНК) и представителей Федерального Агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Москва, 3 сентября 2012 года. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/47E841E7BC37D79844257A6E00413D0D

⁹⁹ Указ Президента Российской Федерации № 476 от 8 мая 2013 г. "Вопросы Федерального агентства по делам Содружества независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146145>

¹⁰⁰ Выступление С.В. Лаврова 03.09.2012 – см. выше.

также очень актуально для Центральной Азии, «подключение» которой к мировой культуре традиционно шло через русский язык и русскую систему образования. Глава МИД России заявил в этой связи: «Считаю, что мы должны активно поддерживать Россотрудничество, которое вместе с Министерством образования и науки утверждено государственным заказчиком Федеральной целевой программы «Русский язык» на 2011–2015 гг. Сейчас в соответствии с поручением Президента разработан проект Государственной концепции поддержки Российской Федерацией русского языка за рубежом»¹⁰¹.

Ключевым ресурсом Россотрудничества является сеть представительств за рубежом, прежде всего Российских центров науки и культуры (РЦНК), Россотрудничество обладает второй по значимости и численности после заграничных представительств МИД России сетью, охватывающей 74 страны. В 55 странах функционируют 62 РЦНК, в 19 странах работают 24 представительства в составе посольств¹⁰². Однако штат всех представительств агентства и РЦНК за рубежом составляет всего 600 сотрудников (185 человек, командированных из России, и 415 человек, нанятых на местах)¹⁰³.

Эти цифры невелики, если сравнивать их с затратами других держав на «мягкую силу». Так, Британский совет (Великобритания) имеет офисы в 215 городах, преимущественно в столицах стран мира. В штате этих представительств работает более 7 тыс. сотрудников, бюджет – 1 млрд долл. Институт Гете (Германия) имеет около 130 собственных представительств в 90 странах, около 1000 сотрудников, бюджет более 400 млн долл. Франция поддерживает 120 ассоциаций в 146 странах мира, 800 центров, бюджет – 1 млрд долл. Филиалы Института Конфуция и Кабинеты Конфуция действуют в 850 городах мира, к 2015 г. планируется довести эту цифру до 1500. В США на цели продвижения «мягкой силы» тратится до 1% ВВП, около 40 млрд долл.¹⁰⁴

Возможности Россотрудничества ограничены по сравнению с конкурентами из других великих держав даже на постсоветском пространстве, в том числе в Центральной Азии. Например, в Кыргызстане активно работают 100 иностранных и 2 российских НПО. Ситуация в таких центральноазиатских государствах, как Туркменистан и Узбекистан, еще хуже.

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Перспективы расширения сети Российских центров науки и культуры, разработка концепции «Русская школа за рубежом». Тезисы выступления К.И. Косачева на Совещании послов и постоянных представителей Российской Федерации 11 июля 2012 г. 13.07.2012. URL: rs.gov.ru/sites/rs.gov.ru/files/soveshchanie_poslov.pdf

¹⁰³ Студнева Е. Россотрудничество: «мягкая сила» набирает вес // Международная жизнь. 06.09.2012. URL: <http://interaffairs.ru/read.php?item=8751>

¹⁰⁴ Там же.

В связи с этим глава Российского государства В.В. Путин поставил перед Россотрудничеством задачу увеличить свое культурное и образовательное присутствие в мире в несколько раз, а там, где говорят на русском либо изучают его, в том числе в Центральной Азии, – на порядок, т. е. в 10 раз¹⁰⁵. Как отметил К.И. Косачев, главная задача Россотрудничества – объединение и консолидация «русского мира», который гораздо шире, чем 30 млн соотечественников, проживающих вне России, он включает в себя всех, кто интересуется Россией, ее традициями и современным днем. Это уже примерно 300 млн человек. Но и этот круг может быть расширен за счет тех, кто тем или иным образом соприкасался с нашей страной, либо учился, либо работал, либо проживал в России¹⁰⁶. Расширение трактовки «русского мира», разумеется, надо приветствовать. **Однако нельзя и не выразить опасения, что такая широкая трактовка может привести к «размыванию» и так очень ограниченных средств Россотрудничества и к потере концентрации на таких ключевых регионах, как Центральная Азия.**

Россотрудничество планирует к 2020 г. достичь открытия представительств в 104 государствах и зафиксировать в своем ведении около 150 представительств. **Наиболее активно пойдет расширение гуманитарного, культурного, образовательного и научного присутствия в странах СНГ, в том числе в Центральной Азии, где проживает 20–30 млн соотечественников.** Большой эффект может дать концентрация в одном месте, в Россотрудничестве, всех учебных программ. Всего Россия выделяет 210 тыс. стипендий для соотечественников за рубежом (Россотрудничество – только 600 мест). Отсутствие координации и элементарного порядка привело к тому, что в 2012 г. студенты, зачисленные в вузы Российской Федерации, в начале сентября еще не получили подтверждения о возможности приехать учиться¹⁰⁷. Позитивная динамика последних месяцев позволяет рассчитывать на то, что все обозначенные в данном разделе направления более глубокое идейное обоснование и дальнейшее развитие в обновленной Концепции участия РФ в содействии международному развитию, которую Россотрудничество должно представить до конца 2013 года, а также в планируемой к разработке доткрине использования «мягкой силы».

Наиболее краткосрочной задачей Россотрудничества является развитие подведомственной данной структуре сети

¹⁰⁵ Там же.

¹⁰⁶ Там же.

¹⁰⁷ Студнева Е. Россотрудничество: «мягкая сила» набирает вес // Международная жизнь. 06.09.2012. URL: <http://interaffairs.ru/read.php?item=8751>

РЦНК. Ключевым направлением здесь является постсоветское пространство, в том числе Центральная Азия. В соответствии с перспективным планом расширения сети представительств на 2014 г., при наличии соответствующего бюджетного финансирования, планируется открыть РЦНК в Кыргызстане (г. Ош), Таджикистане (г. Худжанд). Однако и в этом случае нельзя не выразить озабоченность тем, что Центральная Азия по числу открываемых центров уступает европейской части постсоветского пространства (по 3 новых центра в Украине и Белоруссии). Между тем масштабы трудовой миграции из этих стран в Россию значительно меньше масштабов миграции из Центральной Азии, а знание русского языка и культуры там и так неплохое. Нельзя забывать, что изучение русского языка и культуры в Центральной Азии имеет прикладное значение. Оно не только способствует усилению российского влияния, но и облегчает интеграцию трудовых мигрантов в российское общество. Можно отметить в этой связи, что есть планы открытия РЦНК в таких далеких от России странах, как ОАЭ, Иран, Македония, Хорватия, Никарагуа, Мали, Алжир, Кения, Гвинея, Судан, Румыния, Турция и т. п. Между тем представляется, что дополнительные РЦНК в Центральной Азии послужили бы интересам России куда лучше, чем РЦНК где-нибудь в Гвинее или Судане.

Другим очевидным уже в краткосрочной перспективе направлением деятельности Россотрудничества является развитие русской школы за рубежом, что очень актуально для ряда стран Центральной Азии. Во исполнение поручений Президента и Правительства Российской Федерации Россотрудничество совместно с МИД России, Минобрнауки России и другими российскими ведомствами и научным сообществом подготовило проект концепции «Русская школа за рубежом». Концепция направлена на формирование и поддержку типовых моделей российских образовательных учреждений за рубежом, которые будут осуществлять свою деятельность по отечественным образовательным программам¹⁰⁸.

Позитивная динамика последних месяцев позволяет рассчитывать на то, что все обозначенные в данном разделе направления более глубокое идейное обоснование и дальнейшее развитие найдут отражение в обновленной Концепции участия России в содействии международному развитию, которую Россотрудничество должно представить до конца 2013 года, а также в планируемой к разработке доткрине использования «мягкой силы».

¹⁰⁸ Студнева Е. Россотрудничество: «мягкая сила» набирает вес // Международная жизнь. 06.09.2012. URL: <http://interaffairs.ru/read.php?item=8751>

Выводы и рекомендации

А. Выводы

1. В целом страны Центральной Азии характеризуются высокой степенью нестабильности, что делает необходимым оказание им помощи с целью минимизации трансграничных угроз безопасности. При неоказании этой помощи уровень нестабильности в регионе может существенно повыситься. Таджикистан и Кыргызстан фактически находятся на грани превращения в «несостоявшиеся государства». Внутренней нестабильности способствует наличие кланово-племенных структур во всех центральноазиатских государствах. В политическом отношении страны Центральной Азии недостаточно развиты, что способствует коррупции.

2. Для центральноазиатских экономик характерна «сырьевая зависимость». В регионе имеют место процессы дегенерации. Все это неизбежно определяет низкий уровень жизни (определенным исключением является Казахстан). В настоящее время для всех стран Центральной Азии характерен быстрый прирост населения, тенденция к демографическому взрыву в наибольшей степени характерна для беднейших стран. Это резко снижает потенциал государств региона решать свои проблемы без внешней помощи.

3. Коррупционность режимов значительно снижает эффективность оказываемой внешней помощи.

4. Национальные институты стран региона отличаются неэффективностью. В условиях наличия неэффективных институтов все центральноазиатские государства характеризуются высокой степенью уязвимости перед лицом трансграничных рисков, прежде всего новых угроз безопасности, особенно терроризма и исламского экстремизма. Усиление этих угроз связано с расположенным по соседству Афганистаном. Под угрозой оказывается и государственность ряда центральноазиатских стран.

5. Россия в настоящее время является крупнейшим в мире национальным рынком афганского героина. Наркотрафик в нашу страну идет через Центральную Азию, в основном по маршруту Таджикистан – Кыргызстан – Казахстан – Россия. Решение проблемы наркотрафика невозможно без российской помощи, а Россия – крупнейший в мире игрок, заинтересованный в борьбе с афганским героином.

6. Важнейшим направлением экономического сотрудничества России с Таджикистаном, Кыргызстаном и в меньшей мере Узбекистаном является трудовая миграция. Степень контролируемости этих миграционных потоков достаточно низка.

Это также делает необходимой российскую помощь странам региона с целью повышения качества приезжающей в Россию рабочей силы и контролируемости миграционных потоков. Кроме того, в случае если в регионе произойдет серьезная дестабилизация, это автоматически повлияет на Россию, т. к. вызовет новый масштабный приток мигрантов.

7. «Новая Большая игра» приводит к тому, что многие внешние игроки используют помощь не только для содействия развитию и для обеспечения глобальной безопасности, но и для продвижения собственных национальных интересов в рамках разного рода геополитических и геоэкономических проектов. Внешняя помощь является способом проецирования «мягкой силы» России на Центральную Азию.

8. Риски и неопределенность ситуации в Центральной Азии очень высоки, что следует учитывать при оказании внешней помощи.

9. Несмотря на неустойчивость социально-экономического и политико-институционального развития и наличие многообразных внутренних и внешних угроз безопасности, в глобальной архитектуре СМР Центральная Азия занимает периферийное место. Однако с учетом перерасчета объемов предоставляемой помощи на душу населения интерес международных доноров, особенно к беднейшим странам – Кыргызстану и Таджикистану, – достаточно высок.

10. Плотность донорского присутствия в регионе является сравнительно невысокой; количество значимых партнеров невелико. Положение дел в сфере СМР определяют: из «традиционных» доноров – США, Япония, ФРГ, Швейцария и Великобритания, а также ЕС как коллективный донор; из многосторонних организаций – АБР, Всемирный банк, ИБР, Глобальный фонд. Структура распределения долей в общем пуле между крупнейшими донорами, равно как и распределение предоставляемой ими помощи между отдельными секторами, каналами и формами, в последние 5 лет мало подвергается изменениям. Радикальные перемены в отсутствие крупных гуманитарных катастроф и политических кризисов представляются маловероятными.

11. Важнейшей тенденцией в региональной структуре СМР, отражающей устойчивый глобальный тренд, является увеличение роли «нетрадиционных» доноров, в первую очередь Китая и Турции, уже вышедших на лидирующие позиции по объемам предоставляемой помощи в Кыргызстане и Таджикистане и наиболее заинтересованных в усилении своего политического влияния в регионе, а также стран Персидского залива.

12. Вместе с тем для большинства игроков Центральная Азия пока не является приоритетным направлением донорской активности. Вероятность качественного расширения масштабов вовлечения для остальных игроков выглядит невысокой.

13. За исключением Китая, все игроки реализуют не только страновые, но и региональные программы; большинство доноров основывают свою деятельность на многолетних индикативных программах, существенно увеличивающих предсказуемость финансирования и укрепляющих их имидж как надежных, долговременных партнеров.

14. Все крупнейшие доноры (за исключением России), действующие на пространстве Центральной Азии, стремятся посредством оказания помощи содействовать развитию систем поставок энергоресурсов по маршрутам, идущим в обход Российской Федерации.

15. «Традиционные» доноры большую часть средств перечисляют на реализацию программ и проектов в социальных секторах и сельском хозяйстве, активно привлекая НПО, тогда как Китай делает акцент на развитии инфраструктуры и поддержке реального сектора экономики, действуя преимущественно через государственные компании и банки и активно применяя механизмы «связанной» помощи.

16. США в стратегии оказания помощи центральноазиатским республикам уделяют большое внимание вопросам обеспечения безопасности в отличие от ЕС и других европейских стран. Между тем уже в краткосрочной перспективе (ввиду вывода коалиционных войск из Афганистана) данное различие может стать менее ощутимым.

17. Нормативные аспекты развития демократии, неизменно присутствующие в стратегиях оказания помощи, реализуемых в регионе европейскими странами и США, играют второстепенную роль, уступая место прагматическим соображениям, особенно в сфере торговли или обеспечения безопасности. Изменение ситуации в этом отношении представляется маловероятным.

18. Сокращение объемов помощи региону со стороны США и европейских стран в условиях бюджетной экономии открывает дополнительные возможности перед Российской Федерацией как донором на пространстве Центральной Азии, к тому же стремительное наращивание донорской активности КНР делает использование этих возможностей насущной необходимостью. Китайская кредитная экспансия ведет к формированию таких объемов долговых обязательств у правительств центральноазиатских республик, которые они будут не в состоянии покрыть. Высока вероятность использования КНР задол-

женности в геополитических целях, несовместимых с интересами российской внешней политики.

19. Российское содействие странам Центральной Азии в настоящий момент осуществляется по широкому спектру направлений с использованием различных традиционных и нетрадиционных для стран-доноров средств, при этом большинство из последних не учитываются как ОПР.

20. Ключевыми препятствиями на пути укрепления потенциала России как донора на пространстве Центральной Азии являются: 1) отсутствие стратегического планирования (принятие решений ad hoc, высокая степень зависимости помощи от политической конъюнктуры); 2) недостаточное использование потенциала оказания помощи по двусторонним каналам (незавершенность процесса институционального строительства национальной системы участия в СМР; недопредставленность российских НПО в регионе и отсутствие в российском законодательстве норм, разрешающих выделение бюджетных средств напрямую НПО для реализации проектов в сфере СМР); 3) неэффективное информационно-коммуникационное сопровождение донорской активности (как в самой Российской Федерации, так и за пределами страны).

21. В настоящее время основным интересом России в сфере оказания помощи развитию является концентрация этой помощи на Центральной Азии и переориентация ее на этот регион с других традиционных (в особенности для ООН) регионов мира.

22. Необходимо учитывать, что Россия имеет достаточно сложный комплекс внешнеполитических интересов в Центральной Азии: геополитические интересы, интересы в сфере безопасности, геоэкономические и геокультурные интересы.

23. Наиболее перспективными объектами политики укрепления влияния России через помощь развитию в Центральной Азии являются Кыргызстан и Таджикистан.

24. Наиболее перспективными с точки зрения реализации интересов России направлениями оказания помощи представляются: реформа сектора безопасности и повышение эффективности государственных институтов, экономическое содействие (особенно в сфере транспорта, энергетики и гидроэнергетики), помощь в прокладке международных маршрутов транспортировки электроэнергии, сфера управления водно-энергетическим комплексом, управление миграционными потоками, помощь «русскому миру».

25. Имеющаяся в настоящее время межведомственная координация в вопросах оказания внешней помощи явно недостаточна. Ситуация может улучшиться по мере становле-

ния Россотрудничества как ключевого органа по координации внешней помощи.

Б. Рекомендации

Необходимость поддержания позитивной динамики процессов евразийской интеграции и минимизации рисков, связанных со структурной уязвимостью беднейших государств Центральной Азии (в связи с изменением стратегической обстановки после вывода войск НАТО из Афганистана в 2014 г.), требует внесения корректив в российскую политику в сфере содействия развитию в регионе. Все изменения должны быть ориентированы на повышение «отдачи» от вложенных усилий, которую необходимо оценивать в том числе и с точки зрения соответствия результатов интересам Российской Федерации в сфере внешней политики и национальной безопасности. Достижение этой цели предполагает принятие широкого комплекса мер стратегического и инструментального плана. Для получения большей «отдачи» необходимо:

1. *Укрепить российский потенциал в сфере оказания помощи по двусторонним каналам, ускорив процесс создания на базе Россотрудничества полноценного национального агентства СМР. Это придаст новое качество донорской активности Российской Федерации на пространстве Центральной Азии, повысит значимость и согласованность предпринимаемых усилий.*

2. *Возложить на Россотрудничество ответственность за формулировку национальной стратегии по оказанию помощи центральноазиатскому региону, в рамках которой помощь должна рассматриваться как инструмент реализации «мягкой силы» России. Пока Россотрудничество отвечает прежде всего за помощь в сфере культуры и образования, что ограничивает его влияние в сфере экономической помощи и помощи в реформировании сектора безопасности. Однако при наличии определенных полномочий в сфере координации внешней помощи, особенно на постсоветском пространстве, ведомство способно сыграть ключевую роль в участии России в СМР.*

3. *Дополнить принятие стратегии разработкой многолетней программы содействия развитию стран Центральной Азии, рассчитанной на среднесрочную перспективу (2014–2020 гг.), переняв в целом оправдавший себя опыт Европейского союза и таких заметных в регионе доноров, как Великобритания или Швейцария. В многолетней программе должны быть четко прописаны как общерегиональные, так и страновые приоритеты, предполагаемые результаты и критерии эффективности планируемых программ.*

4. *Осуществить географическое перераспределение финансовых средств, выделяемых Россией на цели СМР в глобальном масштабе, в пользу наиболее бедных и уязвимых стран региона – Кыргызстана и Таджикистана. С наименьшими издержками подобное перераспределение можно произвести за счет уменьшения объемов помощи странам, чье отставание в развитии не несет в себе прямой угрозы национальной безопасности России (государства Тропической Африки, Латинской Америки, Юго-Восточной Азии). Реструктуризация может касаться как потоков «чистой» двусторонней помощи, так и целевого финансирования, осуществляемого через международные организации, включая взносы в трастовые фонды Всемирного банка, без увеличения общего объема помощи (ориентировочно 500 млн долл.). Такой вариант пространственного переформатирования потоков российской ОПР представляется наиболее предпочтительным в условиях наметившегося снижения темпов роста российской экономики.*

5. *Рассмотреть возможность реализации стратегии и среднесрочной программы оказания помощи странам Центральной Азии через работу межведомственной комиссии, координировать деятельность которой должно именно Россотрудничество (во взаимодействии с заинтересованными департаментами МИД России, в частности, по центральноазиатской проблематике – во взаимодействии с Третьим департаментом стран СНГ). В данную межведомственную комиссию должны входить представители Администрации Президента России, Министерства финансов, Министерства экономического развития, Министерства образования и некоторых силовых структур, прежде всего Госнаркоконтроля, а также Федеральной миграционной службы. Необходимость подобного подхода диктуется «хрупкостью» беднейших государств региона и тем, что многие проблемы лежат на стыке безопасности и развития.*

6. *Возложить на соответствующую межведомственную комиссию ответственность за налаживание эффективных механизмов взаимодействия с региональными международными организациями, через которые реализуются интересы России в Центральной Азии (это евразийские интеграционные структуры и ОДКБ), а также с представителями бизнеса и гражданского общества, с авторитетными многосторонними донорами, такими как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития, Исламский банк развития.*

7. *С целью укрепления потенциала Россотрудничества в сфере СМР, в первую очередь в сфере проектной деятельности, – сформировать госзаказ на организацию курсов повы-*

шения квалификации сотрудников ведомства в ведущих вузах страны, разрабатывающих проблематику содействия развитию, а также на внедрение магистерских программ подготовки специалистов по развитию. Это позволит содействовать решению хронической проблемы нехватки квалифицированных кадров, которая продолжает тормозить процесс институционализации участия России в СМР.

8. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство, которые позволят задействовать российские неправительственные организации, специализирующиеся в сферах здравоохранения, образования, социальной поддержки, экологии, защиты прав человека и т. д., в проектах помощи развитию. Вовлечение НПО даст возможность не только диверсифицировать каналы оказания помощи, но и расширить возможности проецирования «мягкой силы» России как в Центральной Азии, так и в других регионах.

9. Расширить практику предоставления льготных финансовых и инвестиционных кредитов на условиях мягче рыночных беднейшим странам Центральной Азии с использованием механизмов Антикризисного фонда ЕврАзЭС. Кредиты могут финансироваться как за счет лимитов доступа к кредитованию самих беднейших стран (устанавливаемых пропорционально размеру ВНД на душу населения государства-участника и потому достаточно ограниченных), так и – при необходимости – за счет частичного перераспределения российского лимита в АКФ по модели, апробированной при выделении кредита правительству Беларуси. Не менее важно найти механизм предоставления грантов странам с низким уровнем доходов на наиболее значимые социальные проекты, связанные с поддержанием высокого качества образования, здравоохранения и социальной защиты.

10. Сместить акцент с оказания гуманитарной помощи на проекты в области содействия развитию, способствующие созданию новых рабочих мест в Центральной Азии. При этом крайне важно обеспечить сохранение лидерских позиций России в сфере предоставления гуманитарной помощи, на которые она вышла в последние годы благодаря укреплению конструктивного взаимодействия с ВПП, ВОЗ и наращиванию потенциала в сфере прямых поставок продовольствия и медикаментов по двусторонним каналам. Гуманитарная помощь играет важнейшую роль в создании благоприятного имиджа страны в глазах населения центральноазиатских республик как партнера, готового прийти на помощь в трудные времена, и должна оставаться одним из инструментов проецирования «мягкой силы».

11. Уделить приоритетное внимание участию в проектах трехстороннего сотрудничества с участием Казахстана, который активно наращивает свой потенциал в области содействия развитию. Привлечение Казахстана к реализации проектов развития не только способно повысить их эффективность, но и будет служить дополнительным фактором консолидации евразийского пространства.

12. В гуманитарной сфере – в среднесрочной перспективе увеличить в 3–5 раз количество квот, предоставляемых гражданам стран Центральной Азии, в первую очередь Таджикистана и Кыргызстана, на обучение в российских учебных заведениях высшего и профессионального образования. Также необходимо произвести комплексную оценку результативности деятельности Славянских университетов в Душанбе и Бишкеке и филиалов российских вузов в Центральной Азии и рассматривать вопрос об открытии новых представительств с учетом результатов «работы над ошибками».

13. Повысить качество учета данных и информационного обеспечения политики в сфере СМР с тем, чтобы страны-реципиенты, другие страны-доноры, а также население Российской Федерации имели полное представление обо всех инициативах, реализуемых Россией, включая списание задолженности, прямые инвестиции, помощь мигрантам, снижение таможенных пошлин, помощь соотечественникам и т. д. Как показано в докладе, имеют место большие объемы фактически оказываемой российской помощи, которые пока слабо учитываются в контексте помощи развитию (учитывается в основном только та помощь, которая проходит через Министерство финансов).

Представляется целесообразным рассмотреть возможность запуска единого электронного информационного ресурса (наподобие американского foreignassistance.gov), где будет собираться вся информация о программах и проектах помощи, предоставляемой Россией по различным каналам. Кроме того, российские министерства и ведомства должны уделить особое внимание предоставлению сведений правительственным структурам центральноазиатских республик, ответственным за сбор данных по внешней помощи (таким как Госкомитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан). Сведения должны предоставляться своевременно и полностью, чтобы объемы российской помощи за 10 лет в отчетности, формируемой «на местах», не оказывались впредь на порядок меньше объемов помощи за один календарный год – не только фактических, но и официально задекларированных перед ОЭСР.

Необходимо подчеркивать роль российской помощи для укрепления внутренней безопасности (снижение рисков распространения экстремизма и объемов наркотрафика), уменьшения притока мигрантов из центральноазиатских республик и т. д.

14. *Необходима интенсификация оказания помощи Афганистану, нацеленная в первую очередь на создание новых рабочих мест. Такая помощь позволит создать задел для перехода к альтернативному развитию и переориентации экономики с производства опиатов на другие источники доходов. Безусловным приоритетом в данной сфере должно быть восстановление промышленных объектов, построенных в свое время Советским Союзом, а также направление инвестиций в добычу полезных ископаемых, гидроэнергетику, строительство железных дорог.*

15. *На международном уровне Россия в рамках своего председательства в «Группе восьми» должна инициировать деятельность, направленную на предотвращение конфликтов и борьбу с уязвимостью государств (state fragility). Одобрение такой инициативы поможет привлечь дополнительные финансовые ресурсы со стороны крупнейших доноров в наиболее уязвимые центральноазиатские республики, а кроме того, внесет вклад в формирование новой повестки дня по проблемам развития после 2015 г.*

Предложенные в данном разделе чисто организационные меры могут резко повысить эффективность российской политики в сфере помощи развитию уже в краткосрочной перспективе. Затем, в перспективе 2–4 лет, необходима работа по интенсификации оказываемой помощи и концентрации ее на обозначенных в докладе направлениях.

В случае если Россия в перспективе до 5 лет сможет упорядочить оказываемую Центральной Азии помощь и интенсифицировать ее, то это положительно скажется на влиянии России в регионе, а также на региональной стабильности. В случае если этого не будет сделано, то можно спрогнозировать усиление тенденции к образованию трансграничных угроз безопасности, а также к ослаблению влияния России, в первую очередь в пользу КНР.

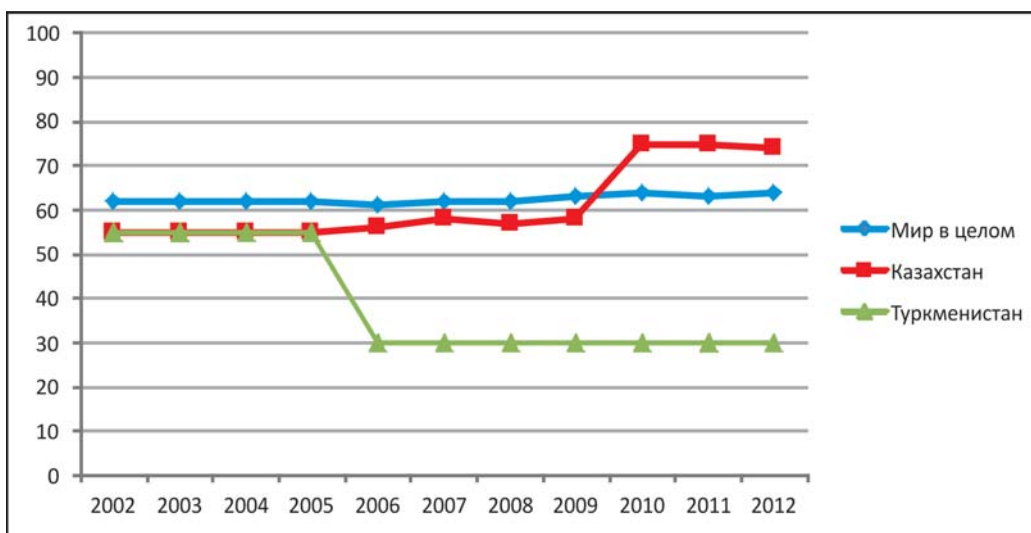


Рис. 1. Свобода бизнеса в Казахстане и Туркменистане в сравнении со среднемировыми показателями

Источник: Heritage Foundation. URL: <http://www.heritage.org/index/default>

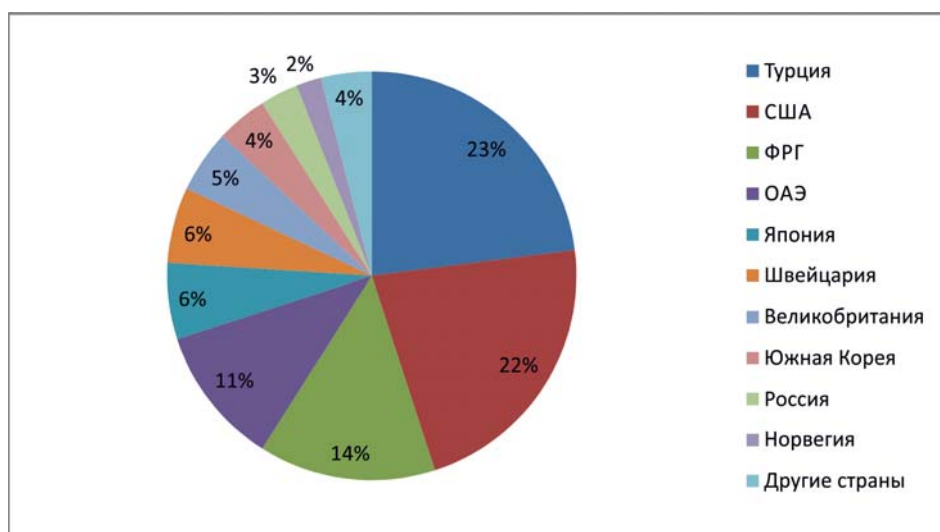
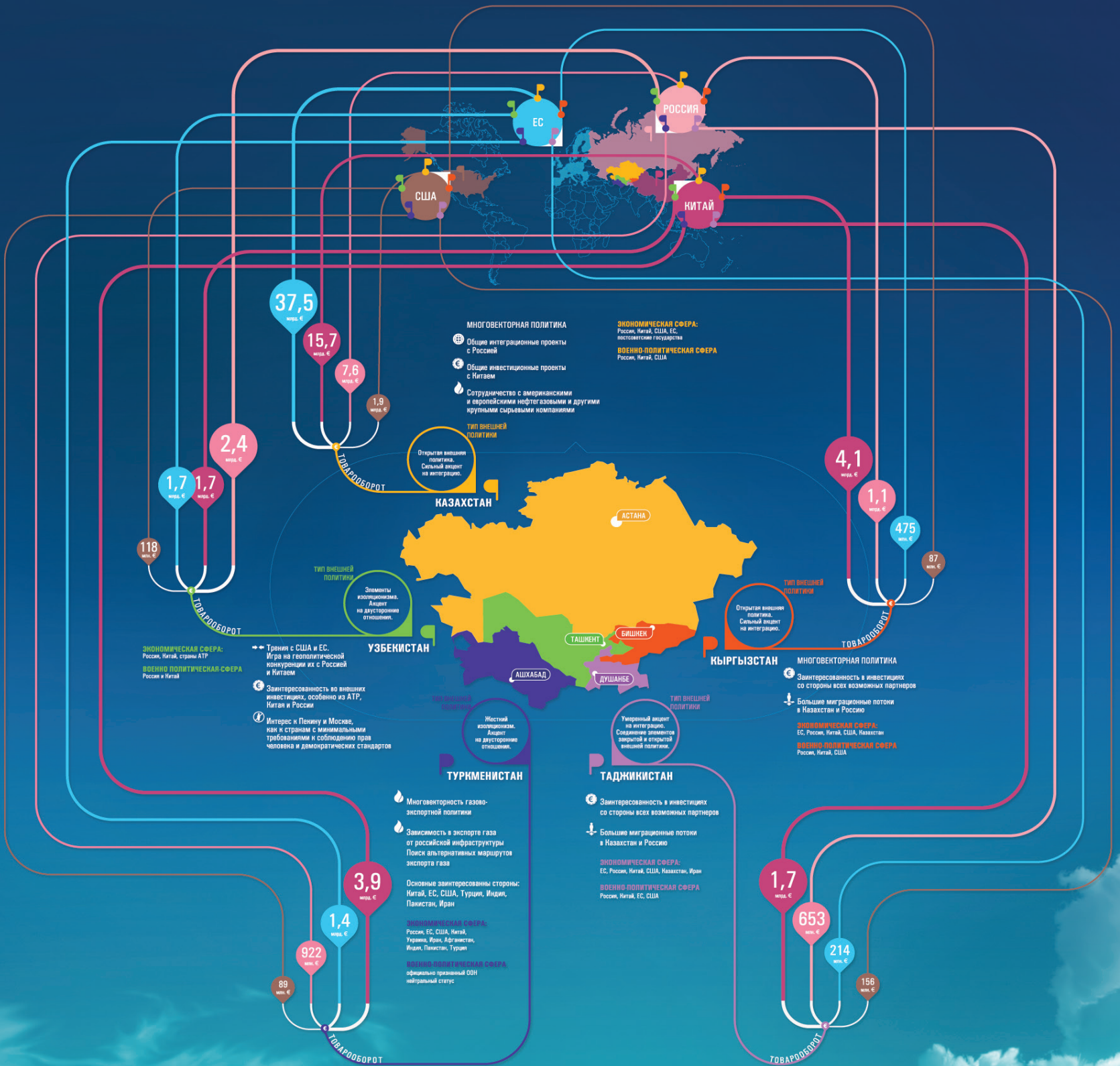


Рис. 2. Распределение объемов двусторонней официальной помощи развитию, предоставленной государствам Центральной Азии странами-донорами, отчитывающимися перед КСР ОЭСР в 2011 г. (%)

Источник: По данным AidFlows. <http://www.aidflows.org/>

МНГОВЕКТОРНОСТЬ ИНТЕРЕСОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Данные за 2011 г.
Составлено по материалам:
Eurostat
<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>



Российский совет по международным делам

СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ГОРИЗОНТЫ РОССИЙСКОГО УЧАСТИЯ

Издательство «Спецкнига»
т. (495) 744-6179
www.specialbook.net

Верстка — Е.В. Зарубаева

На обложке коллаж НП РСМД

Формат 70x100 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура HeliosC. Усл. печ. л. 5,5+вкл.
Тираж 500 экз.