

АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ЗАПИСКА



36 / 2021

Помощь Центральной Азии: Новая Большая игра



Российский совет
по международным
делам

Михаил Ермолов

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

С. В. Лавров — Председатель
Попечительского совета
Г. О. Греф
А. С. Дзасохов
Л. В. Драчевский
А. А. Дынкин
М. В. Комиссар

К. И. Косачев
М. В. Маргелов
Ю. С. Осипов
А. В. Торкунов
А. А. Фурсенко
А. Н. Шохин
И. Ю. Юргенс

ПРЕЗИДИУМ

П. О. Авен
И. С. Иванов — Президент РСМД
А. В. КОРТУНОВ — Генеральный директор РСМД
Ф. А. Лукьянов
И. В. Моргулов
Д. С. Песков

Выпускающие редакторы: канд. полит. наук А. Ю. Толстухина, И. А. Цымбал

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

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

Полный текст аналитической записки опубликован на интернет-портале НП РСМД.

Источник фото на обложке: РИА Новости / Табылды Кадырбеков.

Помощь Центральной Азии: Новая Большая игра

Геополитическое соперничество за влияние в Центральной Азии, имевшее место в XIX – начале XX вв. между Британией и Россией и получившее название «Большая игра», продолжается в настоящее время. В это соперничество включились другие сильные игроки в регионе, и оно стало затрагивать не только военно-политические аспекты, но и вопросы экономического взаимодействия, включая оказание помощи, и культурно-гуманитарного сотрудничества. В Концепции внешней политики Российской Федерации¹, утвержденной 30 ноября 2016 г., развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ, включая страны Центральной Азии, признается важнейшим региональным приоритетом. Учитывая, что со всеми государствами Центральной Азии у России сложились отношения стратегического партнерства, а с большинством из них — союзничества, Москва в настоящее время сталкивается здесь с серьезным вызовом в части использования помощи развитию в качестве инструмента внешней политики. Российское содействие

странам региона осуществляется в условиях масштабной деятельности других крупных игроков в регионе, с одной стороны, и необходимости поддержания стратегических отношений с государствами ЦА и интеграционных процессов на постсоветском пространстве, с другой.

Цель настоящей записки — рассмотрение на основе опубликованных данных состояния дел в сфере помощи развитию государствам ЦА, выявление целей, механизмов и масштабов деятельности основных доноров, обоснование предложений по повышению эффективности российского содействия развитию в данной сфере.

Общая характеристика потоков официальной помощи в регионе

По данным ОЭСР², в течение 2010–2019 гг. страны региона получили более 33,4 млрд долл. официальной помощи развитию из различных источников (табл. 1). Основной объем — почти 12 млрд долл. — пришелся

Таблица 1. Официальная помощь развитию государствам Центральной Азии, млн долл. в текущих ценах

Страна	2010	2015	2019	Всего 2010–2019 гг.
Казахстан	2 360,6	1 366,8	–0,1	7 010,4
Киргизия	355,5	829,2	475,9	5 129,4
Таджикистан	384,5	521,5	436,1	3 867,1
Туркменистан	547,8	2 645,6	–786,0	5 417,6
Узбекистан	239,7	1 019,8	3 185,0	11 994,1
Итого:	3 888,1	6 382,9	3 310,9	33 418,5

Источник: составлено на основе данных таблицы Total official flows by country and region (ODA+OOF) базы данных ОЭСР. URL: <https://stats.oecd.org/>

АВТОР:

Ермолов Михаил Олегович, к.э.н., заместитель начальника Управления экономического сотрудничества Федерального агентства Россотрудничество.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.). URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/2542248

² Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

³ GNI per capita, Atlas method (current US\$). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

на Узбекистан, причем годовые вложения выросли за этот период более чем в 13 раз. Немногим более 7 млрд долл. получил Казахстан: после максимума в 2010 г. на уровне 2,4 млрд долл. объемы помощи сократились, а с 2017 г. начался чистый отток средств в результате возврата полученных кредитов. Это связано с принятием в декабре 2014 г. Закона Республики Казахстан «Об официальной помощи развитию», во исполнение которого для реализации собственных программ было создано Казахстанское агентство международного развития. Помощь Киргизии (5,1 млрд долл.) и Таджикистану (3,9 млрд долл.) выросла в среднем на 20–30 % и имеет стабильно растущую динамику. Объемы получаемой Туркменистаном помощи, достигнув максимума в 2015 г. — 2,6 млрд долл., начали сокращаться, перейдя в отрицательную зону в 2019 г., что говорит о фактическом отказе от получения новых кредитов по линии Официальной помощи в целях развития (ОПР) и выплате прежних заимствований.

В последнее десятилетие развитие стран региона ЦА происходило весьма неравномерно вследствие причин демографического, политического и финансово-экономического характера, включая финансовый кризис 2014 г. По данным МБРР³, Казахстан сохранил ведущую позицию по уровню душевого национального дохода (8680 долл.), однако темпы роста оказались на уровне Таджикистана и Узбекистана — около 15–20 % за десятилетие. Значительно более высокие темпы показали Киргизия и Туркменистан — 36% и 77 % соответственно; при сохранении существующей динамики Туркменистан (7220 долл. в 2018 г.) может через 5–7 лет обогнать Казахстан по доходам на душу населения. Важно отметить, что у Киргизии, Таджикистана и Узбекистана абсолютный показатель дохода на душу населения оставался на низком уровне — от 1060 до 1670 долл. в год (табл. 2).

Важный показатель, характеризующий потребности стран Центральной Азии в

Таблица 2. Валовый национальный доход на душу населения, долл., в текущих ценах (на основе данных национальных счетов)

Страна	2010	2015	2020	Изменение за 2010–2020 гг., %
Страны-доноры				
Великобритания	41740	44340	38950	–6,7
Германия	44550	45750	47060	5,6
Китай	4340	7940	10610	144,5
Корея	22290	28720	32860	47,4
ОАЭ	33400	42860	43470*	30,1
Россия	9980	11780	10690	7,1
США	48990	56740	64530	31,7
Турция	10490	12030	9050	–13,7
Швейцария	79850	88750	84310	5,6
Япония	43430	38850	40540	–6,7
Страны — получатели помощи				
Казахстан	7440	11380	8680	16,7
Киргизия	850	1180	1160	36,5
Таджикистан	920	1260	1060	15,2
Туркменистан	4070	7030	7220*	77,4
Узбекистан	1390	2600	1670	20,1

Источник: составлено на основании данных таблицы GNI per capita, Atlas method (current US\$) базы данных МБРР, URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>. *Данные 2019 г.

получении внешней помощи и готовность принимать донорскую поддержку, — удельный объем официальной помощи развитию на душу населения. Согласно данным МБРР⁴, в течение 2010–2019 гг. он снизился у Казахстана с 13 до 2,9 долл. на человека в год и у Туркменистана с 8,6 до 4,3 долл. на человека в год, что однозначно демонстрирует усилия правительств по сокращению объема получаемой зарубежной помощи. Некоторое сокращение объема подушевой помощи (с 51 до 39 долл.) имело место также в Таджикистане, но и с учетом этого достаточно высокий уровень поддержки сохранился. В то же время другие страны региона демонстрировали противоположную динамику: в Киргизии показатели сохранились практически на уровне 2010 г. (около 68–69 долл. на человека в год), достигнув максимума 130 долл. в 2015 г., а в Узбекистане получаемая помощь быстро выросла за этот период с 6,9 до 34,4 долл. на человека в год (табл. 3).

По оценкам МБРР⁵, в этот период на высоком уровне сохранялась зависимость от внешней помощи у Киргизии (доля официальной помощи в валовом национальном доходе варьировалась от 5,2 % до 12%), у Таджикистана (от 3,2 % до 5,6 %). У Узбекистана значение внешней помощи резко выросло с 0,4 % до 2 % (табл. 4).

Прямые иностранные инвестиции в регион

Гораздо более значимые потоки помощи были направлены в регион ЦА по каналам прямых иностранных инвестиций (ПИИ). По данным статистики МБРР⁶, за период 2010–2019 гг. государства Центральной Азии получили более 132 млрд долл. прямых инвестиций, что примерно в 4 раза превосходит объем официальной помощи, учитываемой ОЭСР. В распределении потоков ПИИ четко прослеживается взаимосвязь объема капиталов-

Таблица 3. Удельная официальная помощь развитию государствам Центральной Азии, долл. на душу населения в текущих ценах

Страна	2010	2015	2019
Казахстан	13	4,7	2,9
Киргизия	68,3	130,1	69,5
Таджикистан	51,5	51,1	39,3
Туркменистан	8,6	4,1	4,3
Узбекистан	6,9	14,4	34,4

Источник: составлено на основе таблицы Net ODA received per capita (current US\$) базы данных МБРР.
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?view=chart>

Таблица 4. Доля полученной официальной помощи развитию в валовом национальном доходе государств Центральной Азии, %

Страна	2010	2015	2019
Казахстан	0,16	0,05	0,03
Киргизия	8,29	12,07	5,55
Таджикистан	5,57	4,41	3,81
Туркменистан	0,21	0,07	0,06
Узбекистан	0,42	0,54	1,98

Источник: составлено на основе таблицы Net ODA received (% of GNI) базы данных МБРР.
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?view=chart>

⁴ Net ODA received per capita (current US\$). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?view=chart>

⁵ Net ODA received (% of GNI). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?view=chart>

⁶ Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?view=chart>

вложений и уровня экономического развития страны — получателя инвестиций (табл. 5). Казахстан за это время получил 84,1 млрд долл. (63,6 % общего объема), а Туркменистан — 23,4 млрд долл. (21,4 %) зарубежных инвестиций. Благодаря высоким темпам экономического роста Узбекистану удалось привлечь около 13 млрд долл. зарубежных капиталовложений. На Киргизию и Таджикистан, обладающие наиболее низкими показателями подушевого дохода, суммарно пришлось только 6,8 млрд долл. (5,1 % общего объема инвестиций).

Роль России как донора ПИИ несмотря на традиционные экономические связи со странами региона, значима только в случае Киргизии

и Казахстана (13,5 % и 6 % соответственно). В Таджикистане удельный вес российских инвестиций составляет 3,6 %, крайне мала доля России на рынке прямых инвестиций Туркменистана и Узбекистана (0,4 % и 0,9 % соответственно).

Потенциал ЦА в области привлечения ПИИ оценивается международной консультационной компанией «Бостон консалтинг групп⁷» в объеме до 170 млрд долл., в том числе 40–70 млрд долл. в несырьевые отрасли, в течение следующих 10 лет. Привлекательными секторами, помимо инфраструктуры, представляются переработка сельскохозяйственной продукции, нефтехимия и туризм.

Таблица 5. Сальдо ПИИ в страны региона Центральной Азии, млн долл.

Страна	2010	2015	2019	Всего
Казахстан	7456,1	6577,8	3320,6	84098,3
в т.ч. из России	-225,4	642,8	187,4	5020,5
доля России	-3,0	9,8	5,6	6,0
Киргизия	472,8	1144,1	278,9	4453,7
в т.ч. из России	11,3	158,9	33,1	603,4
доля России	2,4	13,9	11,9	13,5
Таджикистан	93,9	454	212,8	2406,3
в т.ч. из России	7,5	-1,5	52,3	87,7
доля России	8,0	-0,3	24,6	3,6
Туркменистан	3632,3	3042	2165,9	28366,6
в т.ч. из России	-59,6	130,3	0,0	108,4
доля России	-1,6	4,3	0,0	0,4
Узбекистан	1662,7	1041,2	2316,5	12964,6
в т.ч. из России	151,1	9,6	95,6	121,9
доля России	9,1	0,9	4,1	0,9
Итого	13317,8	12259,1	8294,7	132289,5
итого из России	-115,0	940,1	368,4	5941,9
доля России	-0,9	7,7	4,4	4,5

Источник: составлено на основе таблиц Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$), база данных МБПР, URL: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?view=chart>; Прямые инвестиции из Российской Федерации за рубеж: операции по инструментам и странам-партнерам (по данным платежного баланса Российской Федерации — сальдо операций), статистика внешнего сектора ЦБ РФ, URL: https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/18-dir_inv.xls

⁷ Инвестиции в Центральную Азию: Один регион — множество возможностей. 23.12.2018.
URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/investment-in-central-asia-one-region-many-opportunities>

Экономический потенциал основных стран — доноров

По данным ОЭСР⁸, в период 2010–2019 гг. сформировалась тройка основных доноров официальной помощи с большим отрывом от других участников. Лидерами стали Япония с объемом более 6,9 млрд долл. (20,7 % всех расходов), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) — 6,2 млрд долл. (18,5 %) и Азиатский банк развития (АБР) — 6,1 млрд долл. (18,1 %).

Во второй группе находятся доноры с объемами вложений в регионе от 1,6 до 2,1 млрд долл. — Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР; 6,4 %), США (4,9 %), Германия и Корея (по 4,8 %) и Россия (4 %), чья помощь странам региона определяется не только исторической общностью развития, но также интересами безопасности и евразийской интеграции на постсоветском пространстве. Здесь следует отметить, что масштабы влияния США в регионе как донора значительно превышают их номинальную долю, поскольку голос Вашингтона как крупнейшего акционера имеет важное значение при принятии инвестиционных решений в крупнейших многосторонних институтах развития — МБРР (15,7 % голосов), ЕБРР (10,1 % голосов) и АБР (12,8 % голосов). В третью группу доноров входят страны и организации, чей объем операций за период составил от 0,7 до 1 млрд долл., — Турция (3 %), ЕС (2,8 %), Исламский банк развития (ИБР; 2,7 %) и Швейцария (2,2 %). В последней группе находятся доноры, чей потенциал ограничен или еще не раскрыт в полной мере, — Глобальный фонд, ОАЭ и Великобритания. Данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не охватывают деятельность Китая в сфере соответствующей помощи, однако собранные и систематизированные экспертами сведения позволяют считать именно Поднебесную крупнейшим донором региона.

Донорский потенциал основных игроков в регионе определяется рядом основных факторов: масштабами и темпами развития экономики, уровнем и динамикой валового национального дохода на душу населения и

политическими приоритетами. С точки зрения объема и динамики валового национального дохода⁹ в расстановке сил пяти крупнейших доноров региона за 2010–2020 гг. не произошло принципиальных изменений. В этот период значительно сократил отставание от лидера Китай, чья экономика вышла на второе место в мире (14,9 трлн долл.), показав рост более 156 %. Несмотря на 8 % падения Япония по размерам экономики (5,1 трлн долл.) осталась на третьем месте среди доноров ЦА, благодаря чему продолжала масштабные программы помощи. В условиях низких темпов роста (7,5 %) Германия сохранила четвертое место по размеру экономики (3920 млрд долл.), что позволило ей обеспечить высокий уровень поддержки региона. Великобритания осталась на пятой строке по доступным экономическим ресурсам (2630 млрд долл.), однако нулевой рост оказался ограничивающим фактором для реализации этой страной крупных проектов помощи. Динамично росли — от 49 % до 54 % — экономики ОАЭ (424,8 млрд долл.) и Кореи (1701,3 млрд долл.), обеспечив возможности для реализации этими странами масштабных донорских программ в регионе Центральной Азии. Для России и Турции в последнее десятилетие рост составил около 10 % (1565,8 млрд долл.), и 0,6 % (763,3 млрд долл.) соответственно, однако этим донорам в силу приоритетности отношений со странами региона ЦА приходилось поддерживать масштаб своих программ помощи (табл. 6).

Представляет интерес динамика второго ключевого показателя с точки зрения развития донорского потенциала — уровня валового национального дохода на душу населения¹⁰ в странах-донорах и его взаимосвязи с объемом оказываемой помощи. За период 2010–2020 гг. вырос потенциал традиционных доноров: США (на 32 %), а также Германии и Швейцарии (по 5,6 %), что определило их высокий удельный вес в общем объеме предоставляемой региону помощи. Среди новых доноров радикально возросли финансовые возможности Китая, чей уровень подушевого национального дохода в истекшем году увеличился на 144 % (10610 долл. в год) и сравнялся с аналогичным показателем России (10690 долл.

⁸ Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

⁹ GNI, Atlas method (current US\$). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNPATLS.CD>

¹⁰ Ibid.

Таблица 6. Валовой национальный доход, млрд долл., текущие цены (на основе данных национальных счетов)

Страна	2010	2015	2020	Изменение за 2010–2020 гг., %
Страны-доноры				
Великобритания	2619,8	2887,1	2618,3	–0,1
Германия	3643,2	3737,6	3916,9	7,5
Китай	5801,9	10894,0	14880,8	156,5
Корея	1104,4	1465,1	1701,3	54,0
ОАЭ	285,5	397,1	424,8*	48,8
Россия	1425,2	1725,2	1565,8	9,9
США	15155,2	18200,1	21261,6	40,3
Турция	759,1	944,5	763,3	0,6
Швейцария	624,8	735,0	728,2	16,5
Япония	5561,5	4939,6	5100,9	–8,3
Страны — получатели помощи				
Казахстан	121,4	199,7	162,8	34,1
Киргизия	4,6	7,0	7,7	65,3
Таджикистан	6,9	10,7	10,1	45,2
Туркменистан	20,7	39,1	42,9*	107,3
Узбекистан	39,6	81,4	57,3	44,6

Источник: составлено на основании таблицы GNI, Atlas method (current US\$) базы данных МБПП.
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD>. *Данные 2019 г.

в год). Подушевой национальный доход ОАЭ вырос на 30 % до 43470 долл. в год, превысив аналогичный показатель Великобритании и Японии, что, однако, пока не привело к увеличению доли ОАЭ как донора региона. За истекшее десятилетие снизился подушевой национальный доход Турции (примерно на 14 %), а также Великобритании и Японии (по 6,7 %), что ограничивало возможности этих стран в оказании помощи международному развитию.

Если для Японии взаимоотношения со странами региона определяются в первую очередь соображениями геополитики в Азии, то для Турции он имеет приоритетное значение в силу идеологических и политических факторов, что определяло необходимость поддержания объемов помощи на высоком уровне. Российский подушевой доход вырос только на 7,1 %, что стало главной причиной стабилизации расходов на официальную помощь в последние годы. Масштабы

национальной экономики и низкие, а в некоторые периоды — отрицательные темпы роста подушевого национального дохода выступают ограничивающими факторами для наращивания объемов помощи и снижают привлекательность России в качестве партнера.

Механизмы координации помощи

В силу многообразия задач по стимулированию развития стран региона и несовпадающих интересов основных игроков были выработаны многоуровневые механизмы, которые позволяют координировать проектные усилия доноров. Во-первых, эта координация осуществляется на уровне подготовки 3–5-летних среднесрочных планов национальных доноров и многосторонних организаций, когда их цели согласовываются со стратегиями национального развития и с повесткой других институтов развития. Во-вторых, имеют место

соглашения между многосторонними институтами развития о мобилизации средств для совместной реализации проектов в регионе ЦА. И, в-третьих, практическую реализацию такие планы получают в договорах о софинансировании проектов, которые подписывают доноры. Подобного рода механизмы, с одной стороны, представляют собой мощный фактор усиления влияния доноров на страны региона, поскольку позволяют устанавливать предсказуемые отношения для реализации среднесрочных и затратных проектов, а, с другой, делают затруднительным приход других доноров, не обладающих подобными институциональными инструментами планирования и координации.

На уровне межстрановой деятельности следует отметить программу Центрально-Азиатское региональное экономическое сотрудничество, запущенную в 2001 г. ЦАРЭС на сегодняшний день является партнерством¹¹, в которое, помимо стран СНГ, входят Афганистан, Китай (Синьцзян-Уйгурский автономный район), Грузия, Монголия и Пакистан, и которое в определенной степени соответствует американской концепции Большой Центральной Азии. В качестве партнеров ЦАРЭС выступают многосторонние институты развития — АБР, ЕБРР, МВФ, ИБР, ПРООН, МБРР, принявшие на себя обязательства по поддержке проектов.

ЦАРЭС ставит целью получение выгод странами — участницами программы в ходе процессов реинтеграции на евразийском пространстве. В качестве основных выдвигаются задачи создания в регионе торгово-транспортного центра, обеспечения высоких темпов экономического роста и снижения бедности. За время работы ЦАРЭС на цели реализации проектов развития было привлечено инвестиций в 209 проектов¹² на сумму более 39,3 млрд долл.

В 2017 г. был принят программный документ¹³ «ЦАРЭС 2030. Соединяя регион для совместного и устойчивого развития», который служит

важнейшей платформой для экономического и социального сотрудничества в регионе. В этом документе определены следующие приоритетные операционные кластеры: «Экономика и финансовая стабильность», «Торговля и экономические коридоры», «Инфраструктура и связанность», «Сельское хозяйство и водные ресурсы», «Человеческое развитие».

Наиболее ресурсоемким является кластер «Инфраструктура и связанность», в рамках которого реализуются проекты в двух секторах «Транспорт» и «Энергетика». В этих секторах было реализовано¹⁴ 187 проектов общей стоимостью более 30 млрд долл. Работа ЦАРЭС в секторе «Транспорт»¹⁵ сфокусирована на реализации шести проектов мультимодальных транспортных коридоров (карта 1), два из которых затрагивают территорию РФ.

Россия взаимодействует¹⁶ с ЦАРЭС через Евразийский фонд стабилизации и развития, который вовлечен в поддержку развития и восстановления базовой инфраструктуры, включая энергетический сектор, а также работу по содействию макроэкономической стабилизации и институциональным реформам.

Китай

Стратегическое целеполагание деятельности Китая в сфере помощи развитию определяется установками высшего партийного руководства. В качестве государственной идеологии выбрано великое возрождение нации, которое должно быть достигнуто в новом походе на основе китаизации марксизма. Важно отметить, что инициатива «Один пояс, один путь», принятая в 2013 г., — это многомиллиардный проект создания транспортной инфраструктуры и развития промышленности вдоль маршрутов движения китайских товаров в Европу, направленный на усиление торговых возможностей и экономической мощи Поднебесной.

В Белой книге¹⁷ «Международное сотрудничество Китая в целях развития в новую эру»,

¹¹ CAREC Program. URL: https://www.carecprogram.org/?page_id=31

¹² CAREC 2030 Strategic Framework. URL: https://www.carecprogram.org/?page_id=32

¹³ CAREC Program. URL: https://www.carecprogram.org/?page_id=31

¹⁴ Infrastructure and Economic Connectivity. URL: https://www.carecprogram.org/?page_id=13245

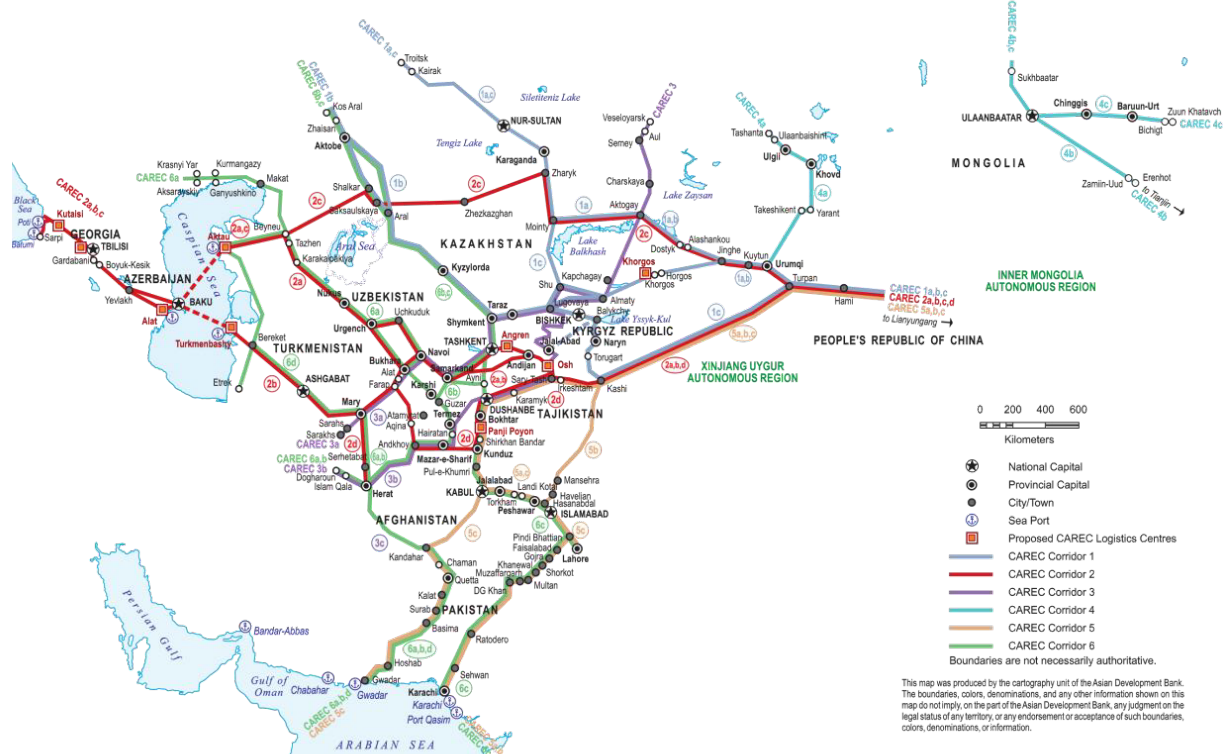
¹⁵ Transport. URL: <https://www.carecprogram.org/transport>

¹⁶ Евразийский фонд стабилизации и развития принял участие в серии рабочих групп ЦАРЭС по энергетике. 02.06.2021.

URL: <https://eabr.org/press/releases/evraziyskiy-fond-stabilizatsii-i-razvitiya-prinyal-uchastie-v-serii-rabochikh-grupp-tsares-po-energe/>

¹⁷ Full text: China's International Development Cooperation in the New Era. 10.01.2021.

URL: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html



Карта 1. Мультимодальные коридоры ЦАРЭС

Источник: Секретариат ЦАРЭС

выпущенной Государственным советом в 2021 г., отмечено, что содействие развитию должно осуществляться по модели сотрудничества с другими государствами в целях развития, что позволяет получать обоюдную выгоду. Вследствие этого и других обстоятельств Китай не публикует отчетности о своих потоках помощи по стандартной методологии ОЭСР. По данным Белой книги, за период 2013–2018 гг. основную часть средств на цели поддержки развития — 48,5 % Китай расходовал в форме льготных займов; 47,3 % — в форме грантов и 4,2 % — в виде беспроцентных займов. Согласно данным исследовательской лаборатории «ЭйдДата»¹⁸, льготные займы китайского «ЭксимБанка» на цели развития предоставляются под 2–3 % сроком на 14–20 лет со льготным периодом. Этот параметр вместе с назначением займов и источником финансирования дает основания считать предоставляемые Китаем займы аналогичными официальной и иной помощи.

По данным ЭйдДата, собранным за 2000–2017 гг. из открытых источников, Китай направил на цели поддержки развития государств ЦА более 48 млрд долл., в том числе

в Казахстан 29,7 млрд долл., в Киргизию 2,4 млрд долл., в Таджикистан 2,3 млрд долл., в Туркменистан 7,6 млрд долл. и в Узбекистан 6,1 млрд долл. Эти сведения позволяют считать Китай крупнейшим донором региона, превосходящим по масштабу вложений США вместе с другими дружественными жертвователями – Японией, ГВБ, АБР, ЕБРР (график 1).

Для реализации программ содействия развитию в Китае в 2018 г. было создано Агентство международного сотрудничества в целях развития, деятельность которого направляется государственным советом при участии министерства иностранных дел и министерства торговли. Задача агентства состоит в подготовке стратегических планов и политик для внешней помощи, координации деятельности в этой области, продвижение страновых реформ, идентификации, разработке и оценке основных программ содействия. Займы на цели развития иностранным государствам предоставляются Китайским экспортно-импортным банком, Китайским банком развития и другими кредитными организациями под контролем государства, а также государственными предприятиями. Важной особенностью местной

¹⁸ China's Public Diplomacy in South and Central Asia, Version 1.0.
URL: <https://www.aiddata.org/data/chinas-public-diplomacy-in-south-and-central-asia-version-1-0>

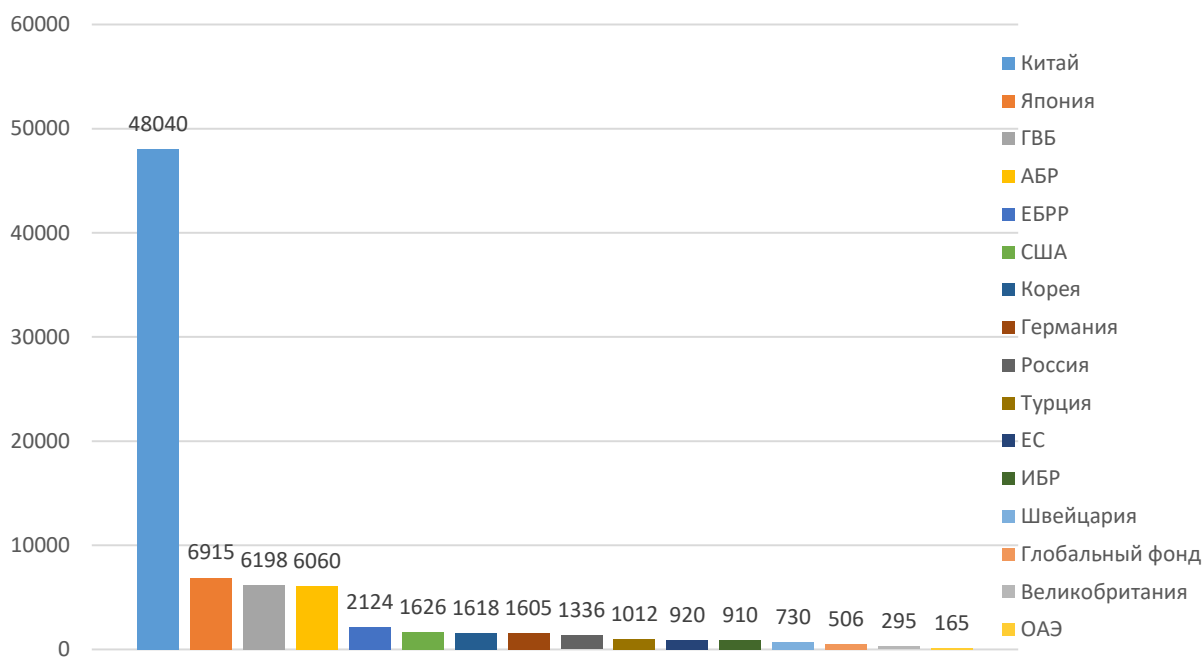


График 1. Официальная и иная помощь развитию региона Центральной Азии, млн долл.

Источник: China's Public Diplomacy in South and Central Asia, Version 1.0.

URL: <https://www.aiddata.org/data/chinas-public-diplomacy-in-south-and-central-asia-version-1-0>

модели финансирования проектов развития является применение в кредитных соглашениях комплекса обеспечительных мер, которые в случае нарушения заемщиком условий договора дают кредитору мощные рычаги для оказания влияния. Этот фактор в сочетании с отсутствием политических условий и льготностью финансовых условий служит интересам усиления геополитических позиций Китая.

Китайская помощь направляется на реконструкцию и строительство объектов нефте- и газодобычи, переработки и транспортировки, строительства авто- и железных дорог, объектов электроэнергетики, школ и больниц.

Япония

Из общего объема помощи региону, составившего 6,9 млрд долл. за период 2010–2019 гг. Япония направила более 4,1 млрд долл. в Туркменистан, более 2,3 млрд долл. в Узбекистан, 223 млн долл. и 273 млн долл. в Киргизию и Таджикистан соответственно. Столь масштабные вложения, позволившие Токио стать ведущим донором официальной помощи в регионе среди членов ОЭСР,

осуществлялись на фоне сокращения показателей национального дохода в прошедшем десятилетии. Поскольку страна выступает геополитическим и военным союзником США, Японское агентство международного сотрудничества прямо указывает¹⁹, что Центральная Азия исторически находится под влиянием России, а цель усилий организации состоит в том, чтобы преодолеть негативное влияние медленного экономического роста в Российской Федерации за счет стимулирования экономической активности, диверсификации промышленности, развития инфраструктуры и связанности стран региона.

Для проведения операций в странах Центральной Азии в 2017 г. агентством был принят четвертый среднесрочный план²⁰ до 2021 г. В документе отмечается, что регион ЦА имеет очень большое геополитическое значение, и для агентства важно обеспечить его долгосрочную стабильность и устойчивое развитие. План нацелен на развитие инфраструктуры для внутри- и межрегиональной связанности преимущественно со странами Азии, совершенствование государственного управления, поддержку экономического роста, дивер-

¹⁹ East Asia and Central Asia. Toward Sustainable Development through Better Regional Connectivity and Industrial Diversification. URL: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_06.pdf

²⁰ East Asia and Central Asia Enhancing. International Connectivity and Ensuring Comprehensive and Sustainable Development URL: https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2018/c8h0vm0000dxws0g-att/2018_05.pdf

сификацию промышленности и развитие человеческого потенциала.

Для финансового и организационного обеспечения реализуемых проектов агентство использует традиционный набор инструментов: различные виды займов со сроком погашения от 15 до 40 лет, процентной ставкой от 0,01% до 3% и льготным периодом, как правило, от 7 до 10 лет, гранты, специальные финансовые инструменты для подготовки проектов, техническую помощь, волонтерские проекты. Страновая работа агентства также осуществляется на основе среднесрочных планов.

Группа Всемирного банка

Группа Всемирного банка является вторым по масштабам учитываемой ОЭСР помощи донором региона. В течение 2010–2019 гг. банк инвестировал около 6,2 млрд долл., в т.ч. в Казахстан 3083 млн долл., в Узбекистан 2378 млн долл., в Киргизию и Таджикистан 380 млн долл. и 310 млн долл. соответственно.

ГВБ так же, как и США, признаёт важное стратегическое значение²¹ региона ЦА в связи с географическим положением и обеспеченностью природными ресурсами. С точки зрения Группы Всемирного банка, государства Центральной Азии объединяет общее видение будущего, что подразумевает приоритетное развитие трансграничного сотрудничества, обмена знаниями, а также более тесного взаимодействия между странами. В регионе ГВБ участвует в реализации программы ЦАРЭС, финансирует ряд инфраструктурных инициатив – проект международного транзитного коридора в рамках ЦАРЭС, Центрально-Азиатскую программу развития энергетических и водных ресурсов, проект по развитию регионального электроэнергетического рынка Центральной и Южной Азии, Центрально-Азиатскую программу по модернизации гидрометеорологии. Также в масштабе региона реализуются Центрально-Азиатский проект «Единое здоровье», проект по борьбе со СПИДом, создание Международной сети обучения и взаимодействия в сфере миграции и денежных переводов и программа Региональной торговли в Центральной Азии.

Займы ГВБ могут предоставляться на срок до 40 лет по ставке от 1,7% до 3,1% при льготном

периоде до 10 лет. Более широкое использование грантов в случае Узбекистана, Киргизии и Таджикистана, очевидно, связано с недостаточно высоким уровнем их экономического развития.

Азиатский банк развития

Азиатский банк развития — один из значимых доноров средств на соответствующие цели в ЦА, чей суммарный портфель проектов за 2010–2019 гг. превысил 6,6 млрд долл., что составляет около 19,8% всей официальной помощи странам региона. Из общего объема вложений АБР в регионе 81,2% средств было инвестировано в Узбекистан (3,91 млрд долл.) и в Казахстан (1,52 млрд долл.). На долю Таджикистана пришлось 11% (731,3 млн долл.), Киргизии 5,7% (376,2 млн долл.). Менее 1,5% было направлено в Туркменистан (93 млн долл.). К традиционным направлениям вложения средств АБР в регионе относятся инфраструктурные проекты, модернизация государственного управления, проекты климатической повестки, а в последние годы — и проекты противодействия эпидемии коронавируса. В рамках корпоративной системы планирования банк готовит и публикует среднесрочные страновые программы партнерства и операционные бизнес-планы, а также региональные отраслевые программы.

Кроме инвестиционных проектов, банк реализует в сотрудничестве с Токио широкую программу стажировок и стипендий для обучения студентов региона в десятках университетов Японии, Новой Зеландии, США, Индии, Китая и других стран. Эти стипендии обычно включают покрытие затрат на обучение, текущих расходов, в том числе на съем жилья, приобретение учебников, медицинскую страховку, авиаперелеты. Обучение осуществляется по специальностям: наука и технологии, экономика и бизнес, вопросы развития, право и госуправление.

Европейский банк реконструкции и развития

Цели ЕБРР в странах²² ЦА имеют традиционную структуру, включающую в качестве обязательных элементов усиление региональной интеграции, инфраструктурной связанно-

²¹ Всемирный банк в Центральной Азии. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/central-asia>

²² EBRD approves new strategy for Tajikistan. 05.08.2015. URL: <https://www.ebrd.com/news/2015/ebrd-approves-new-strategy-for-tajikistan.html>

сти и реформу энергетики. К приоритетным направлениям²³ инвестиций ЕБРР здесь относятся возобновляемые источники энергии и энергоэффективность (46 % портфеля), модернизация инфраструктуры (32 %) и укрепление финансовых систем (8 %). В регионе банк сотрудничает с другими донорами: ЕС, Швейцарией, Японией, АБР.

ЕБРР уделяет большое внимание взаимодействию с китайской инициативой «Один пояс, один путь» и отмечает, что в значительной степени его цели деятельности совпадают с задачами ОПОП, поскольку ЕБРР уже является инвестором многих проектов на траектории «пояса и пути».

Как и другие банки развития, ЕБРР предоставляет проектное и корпоративное финансирование, включая займы, вложения в акционерный капитал и гарантии с фокусом на операции в частном секторе, а также — услуги в области реформирования политик государственного управления. Согласно данным ОЭСР²⁴, в 2010–2019 г. ЕБРР вложил более 2,1 млрд долл. собственных средств в экономику региона. При этом экономика ЦА обеспечивает поддержку проектов совокупной стоимостью в три раза больше. Крупнейшие получатели инвестиций банка по состоянию на конец 2019 г. — Казахстан (чистое поступление средств 1,74 млрд долл.), Киргизия и Таджикистан (по 180 млн долл.).

Деятельность банка в регионе строится, как правило, на основе среднесрочных (3–5 лет) страновых программ, которые увязаны с планами развития стран-партнеров и проходят согласование с правительствами принимающих инвестиции государств. В программах с учетом специфики стран содержатся традиционные секторальные приоритеты в виде поддержки и усиления конкурентоспособности частного сектора, реформирования государственного сектора, облегчения доступа на финансовые рынки, поддержки зеленой экономики, поддержки возможностей для малого бизнеса и особых социальных групп.

США

Стратегия²⁵ США для ЦА на 2019–2025 г., утвержденная Государственным департаментом в 2020 г., относит к основным целям сотрудничества поддержку суверенитета и независимости стран ЦА, снижение террористических угроз, усиление связанности Центральной Азии с Афганистаном, реформу правоприменительной практики и соблюдение прав человека, а также продвижение сюда американских инвестиций. Концептуально стратегия оказания американской помощи региону опирается на идею Большой Центральной Азии, включающую, кроме постсоветских государств, Афганистан и предполагающую приоритетное развитие внешнеэкономических связей региона в южном направлении.

На уровне текущего планирования главные задачи указаны в заявке Агентства международного развития США на выделение бюджетного финансирования на 2020 год. В качестве региональных приоритетов²⁶ выдвигаются противодействие вредному влиянию России в Центральной Азии, продвижение двусторонних отношений, усиление западной сплоченности в регионе, поддержка ответственных по отношению к гражданскому обществу правительств.

США оказывают помощь развитию через государственные структуры, среди которых: Агентство международного развития (предоставляет в основном гранты), Государственный департамент, Министерство финансов, Министерство обороны, Министерство сельского хозяйства, Министерство здравоохранения и социальных служб, Корпорация вызова тысячелетия и ряд других. Как правило, содействие развитию относится к категории технической помощи, когда проекты реализуются в наиболее важных, с точки зрения страны-партнера и США, секторах без значимых капитальных затрат. Финансирование затратных инфраструктурных проектов, в которых заинтересован Вашингтон, осуществляется через ряд многосторонних структур с участием США.

²³ The EBRD in Central Asia. 22.11.2018. URL: <https://www.ebrd.com/news/publications/brochures/the-ebrd-in-central-asia.html>

²⁴ Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

²⁵ United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview). 05.02.2020. URL: <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>

²⁶ Fiscal year 2020 development and humanitarian assistance budget request. URL: <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/fiscal-year-2020-development-and-humanitarian-assistance-budget-request>

В качестве отраслевых приоритетов следует отметить секторы государственного управления, здравоохранения, миграции, СМИ, управления воздушными перевозками, экспортного контроля, совершенствования правоприменительной практики, образования, поддержки НПО, поддержки финансового сектора, обучения стандартам обращения с радиоактивными материалами, поддержки приватизации и другие.

В 2010–2019 гг. общий объем официальной помощи региону составил немногим более 1,6 млрд долл. В географической структуре²⁷ американской ОПР лидирующие позиции заняли Киргизия (580 млн долл.), Казахстан (432 млн долл.) и Таджикистан (410 млн долл.). Заметно меньший объем помощи был предоставлен Узбекистану — 131 млн долл. и Туркменистану — 74 млн долл. Здесь необходимо отметить два важных момента: во-первых, благодаря тщательному отбору и подготовке проектов технической помощи США удается при не самых больших бюджетных расходах оказывать заметное влияние на страны-партнеры и, во-вторых, с учетом позиций в АБР, МБРР, ЕБРР доля в контроле потоков официальной помощи в регион, фиксируемых ОЭСР, близка к 50 %.

Корея

Корея предоставляет региону ЦА официальную помощь развитию примерно в таких же объемах как США и Германия (более 1,6 млрд долл. за 2010–2019 гг.), опережая Россию. Основными получателями корейской помощи выступают Туркменистан (377 млн долл.) и Узбекистан (1179 млн долл.). Грантовое финансирование в целях развития предоставляет Корейское агентство международного сотрудничества, подведомственное Министерству иностранных дел, а льготное долговое финансирование осуществляет «Эксимбанк», относящийся к Министерству экономики и финансов. В опубликованных документах агентства и «Эксимбанка» геополитические цели в отношении стран региона не выдвигаются.

Германия

Германия входит в число крупнейших доноров региона с объемом предоставленной в 2010–2019 гг. официальной помощи более 1,6 млрд долл. Основной объем помощи (514 млн долл.) был направлен в Узбекистан. Казахстан, Киргизия и Таджикистан получили около 300 млн долл. каждый. Наименьший объем средств (138 млн долл.) выделили Туркменистану.

В Германии выработку²⁸ государственной политики и установление приоритетов внешней помощи осуществляют Министерство иностранных дел и Министерство экономического сотрудничества и развития, а практической реализацией заняты не менее 34 государственных агентств и компаний, политических, религиозных и неправительственных организаций. Основными каналами реализации проектов и программ помощи служат Немецкое общество международного сотрудничества и Банк реконструкции.

Последний ставит в регионе Центральной Азии общие цели борьбы с бедностью и изменениями климата, увеличения использования возобновляемых источников энергии, сохранения биоразнообразия. Банк предлагает для финансирования проектов гранты и различные виды низкопроцентных займов, предоставляемых как из средств правительства Германии, так и из рыночных активов. Немецкое общество международного сотрудничества осуществляет в основном проекты технической помощи, используя источники безвозмездного финансирования со стороны государства через контракты с подрядчиками, финансирование по поручению третьих сторон, софинансирование и субсидии.

Германия не имеет опубликованных региональных или страновых стратегий поддержки государств ЦА. В силу этого обстоятельства общие цели для немецкой помощи в регионе определяются в Политике развития²⁹, опубликованной Министерством экономического сотрудничества и развития. На двустороннем уровне документ фиксирует следующие основные цели немецкой внешней помощи:

²⁷ Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

²⁸ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. URL: <https://www.bmz.de/en>

²⁹ Development policy 2030. New challenges — new solutions. BZM Strategy Paper. URL: https://www.bmz.de/resource/blob/23770/71cf4bb9fee375d369a42c1abf29b64d/Strategiepapier452_development%20policy%202030

поддержка частных инвестиций, содействие справедливой торговле для поддержки цепочек создания стоимости, расширение сотрудничества с местными властями, политическими и гражданскими организациями. Важнейшими секторальными приоритетами названы гуманитарная помощь, образование и устойчивый рост, создание рабочих мест, климат и энергетика, окружающая среда и природные ресурсы, инфраструктура.

Россия

В общем объеме российской официальной помощи развитию за 2010–2019 гг. направленные в Центральную Азию потоки занимают около 15 %, а, учитывая нераспределенные по странам взносы Москвы в многосторонние организации, доля региона может быть оценена несколько выше. Относительно масштабов своей экономики Россия направляла на поддержку стран ЦА в этот период примерно такую же долю средств, как Швейцария и Корея, опережая США, Германию и Великобританию, но заметно отставая от Турции и Японии.

Из общего объема учитываемой ОПР 1,33 млрд долл. Россия направила в Киргизию 1,18 млрд долл. (более 88 %) и около 130 млн долл. в Таджикистан (около 9,7 %). Эти цифры не включают в себя объемы помощи в рамках поставок топливно-энергетических ресурсов без взимания экспортной пошлины³⁰. Практически полностью отсутствует официальная помощь Узбекистану, Казахстану и Туркмении.

В секторальной структуре³¹ российской ОПР доминирующее место занимают операции по облегчению долгового бремени, которые вместе с прямой поддержкой бюджетов обеспечивают 69,1 % распределенной по секторам российской помощи. На социаль-

ную инфраструктуру и сопутствующие услуги приходится 8,8 %, многосекторную помощь — 8,6 %, продовольственную помощь — 7,1 %, гуманитарную помощь — 3,6 %. Крайне малую долю в российской ОПР занимает проектная деятельность в производственных секторах (1,9 %) и в секторе экономической инфраструктуры (1,1 %).

Из-за отсутствия собственной организационной структуры в виде специализированного агентства секторальная поддержка осуществляется главным образом в виде реализации проектов технической помощи через многосторонние организации, а также по каналам гуманитарной помощи. Помимо официальной помощи, отражаемой ОЭСР, Россия участвует в работе многосторонних организаций — ЕАБР и ЕФСР, чья деятельность также относится к содействию развитию. По линии этих институтов Казахстану³² выделено 1,8 млрд долл., Киргизии³³ — 405 млн долл., Таджикистану³⁴ — 200 млн долл. В 2014 г. Россия оплатила взнос³⁵ в уставный капитал Российско-Киргизского фонда развития в сумме 500 млн долл.

Среди проектов российской помощи необходимо отметить предоставление Киргизии в 2015 г. технической помощи³⁶ в сумме 200 млн долл. на цели оснащения пограничных пунктов пропуска товаров.

Как отмечается в Концепции внешней политики РФ³⁷ и в Декларации о дальнейшем углублении интеграционных процессов в рамках ЕАЭС³⁸, приоритетом является создание транспортных коридоров с целью реализации транзитного и логистического потенциала ЕАЭС, включая Россию, в то время как оказание помощи другими донорами в целях усиления экономических связей внутри региона и в направлении Южной и Восточной

³⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в сфере поставок нефтепродуктов в Республику Таджикистан (с изменениями на 17 апреля 2019 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/499015009>

³¹ Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

³² Проекты ЕАБР - Евразийский банк развития. URL: <https://eabr.org/projects/eabr/?STATE=kazakhstan&BRANCH=all>

³³ Там же.

³⁴ Проекты Евразийского фонда стабилизации и развития. URL: <https://efsd.eabr.org/projects/?TAG=&FROM=&TO=&STATES%5B%5D=tj&STATUS%5B%5D=&DIRECTION%5B%5D=&INSTRUMENTS%5B%5D=&VIEW=table>

³⁵ Российско-Кыргызский фонд развития. URL: https://rkdf.org/ru/o_nas/normativnyye_dokumenty

³⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики об оказании технического содействия Киргизской Республике в рамках процесса присоединения к Евразийскому экономическому союзу (в ред. Протокола от 22.06.2015). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=262406>

³⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.). URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6Z29/content/id/2542248

³⁸ Декларация о дальнейшем углублении интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического совета. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01426263/sco_07122018

Азии не совпадает с основным вектором евразийской интеграции.

В 2010–2019 гг. российские прямые инвестиции в страны ЦА составили более 5,9 млрд долл., что почти в 4,5 раза больше официальной помощи, но среди всех инвесторов региона доля РФ составила лишь 4,5 % (табл. 5).

Значительно отставая от основных игроков по объему официальной помощи и прямых иностранных инвестиций в страны ЦА, Россия осуществляет крупномасштабную помощь экономикам этого региона за счет поддержки режима трудовой миграции и отсутствия ограничительных мер на репатриацию трудовых доходов. Именно благодаря этому фактору Москва сумела сохранить в течение последнего десятилетия свое экономическое влияние на государства Центральной Азии. В течение 2010–2020 гг. эти страны получили из России более 104 млрд долл. денежных переводов (табл. 7), что в несколько раз превышает совокупную официальную помощь других доноров региона. Основным объемом денежных переводов³⁹ получили Узбекистан (около 48,1 млрд долл.), Таджикистан (30,5 млрд долл.), Киргизия (20,1 млрд долл.) и Казахстан (5,9 млрд долл.). По отношению к масштабам экономики эти поступления составляли в среднем для Киргизии 23,7 %, для Таджикистана — 27,4 %, для Узбекистана — 7,6 %, в экономике Казахстана и Туркменистана они заметной роли не играли.

Турция

За 10 лет с 2010 г. турецкая ОПР выросла почти в 9 раз на фоне стагнации валового национального дохода и падения подушевого дохода на 14% за тот же период. Отмеченная динамика указывает на чрезвычайно сильное влияние политического фактора в виде идеологии пантюркизма и панисламизма при формировании турецких планов помощи. По данным ОЭСР⁴⁰, в регион ЦА было направлено более 1,0 млрд долл., в том числе в Киргизию — 627 млн долл., в Казахстан — 254 млн долл., в Туркменистан и Узбекистан по 55 млн долл. и 58 млн долл. соответственно. Основным каналом доставки официальной помощи служит Турецкое агентство по сотрудничеству и координации, а также около 150 других организаций.

Предоставление помощи определяется внешнеполитической линией⁴¹ на возрождение Турции, которую определил президент Т. Озал: «Тюркский мир станет доминирующим фактором на евразийском пространстве от Балкан до Китайской стены». Этой же цели отвечает созданный в 2009 г. с участием Турции, Казахстана, Узбекистана и Киргизии Совет сотрудничества тюркоязычных государств, в планах которого — активная интеграция в сферах политики, экономики, культуры, образования, туризма в рамках стратегии на 2020–2025 гг. Турецкое агентство сотрудничества и координации было создано в 1992 г. после распада Советского Союза для форми-

Таблица 7. Денежные переводы физических лиц из Российской Федерации в страны ЦА, млн долл.

Страна	2010	2015	2020	Итого 2010–2019 гг.
Казахстан	308,2	514,0	447,4	5881,9
Киргизия	1128,0	1383,0	1715,8	20136,1
Таджикистан	2228,7	2220,0	1740,5	30500,2
Туркмения	35,3	16,0	0,1	195,8
Узбекистан	2858,0	3059,0	4419,7	48084,4
Всего:	6558,2	7192,0	8323,5	104798,4

Источник: составлено на основе базы данных Центрального банка Российской Федерации «Трансграничные операции физических лиц по основным странам-контрагентам «Перечисления из России с 2010 г. по 2020 г.», URL: http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/m

³⁹ Макроэкономическая статистика. URL: http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/tg/

⁴⁰ Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development). URL: <https://stats.oecd.org/>

⁴¹ Дамир Мухетдинов призывает руководство и народы СНГ в Центральной Азии принять Ханафитский мазхаб как официальное религиозное учение, вслед за Таджикистаном! 11.03.2009. URL: <http://www.idmedina.ru/books/islamic/sng/1/2-damir-muhetdinov.htm>

рования идентичности⁴² тюркских республик ЦА, население которых, с точки зрения агентства, является одной нацией, населяющей разные страны. Эта цель основана на тезисе о том, что Турция и республики ЦА обладают общим языком, социальной памятью и культурой. Турецкая языковая и культурная экспансия в регионе облегчается тем фактом, что в Туркменистане и Узбекистане латинский алфавит был принят в 1993 г., а в Казахстане переход планируется на 2025 г.

Европейский союз

По объему предоставленной официальной помощи — 920 млн долл. в течение 2010–2019 гг. — Европейский союз уступает России, Турции и ряду других доноров, однако его деятельность в регионе имеет большое значение прежде всего из-за сильной институциональной основы и координации с другими донорами. Основными получателями поддержки ЕС стали Киргизия (348 млн долл.) и Таджикистан (277 млн долл.). Значительно меньше средств досталось Узбекистану (133 млн долл.), Казахстану (114 млн долл.) и Туркменистану (48 млн долл.).

Выработкой политики занимается Генеральный директорат по международному партнерству Европейской комиссии. Общий подход ЕС к сотрудничеству со странами региона сформулирован в региональной стратегии⁴³ 2019 г. Она определила три приоритетных области деятельности: партнерство в целях устойчивости, партнерство для процветания и совместная работа. Подход ЕС к вопросам связанности⁴⁴ стран региона включает в себя задачи развития транспортно-логистических цепочек между Европой и странами ЦА, межрегиональных энергетических платформ, расширения доступа к цифровым услугам, а также сотрудничество в области культуры, молодежной политики, образования, исследований и туризма.

В целях реализации в регионе стратегических инициатив ЕС создал в 2010 г. Инвестиционный

фонд⁴⁵ для ЦА, деятельность которого направлена преимущественно на финансирование на безвозмездной основе. С его помощью осуществляется поддержка проектов ЕБРР, ЕИБ, других европейских и многосторонних институтов развития в области инфраструктуры, государственных услуг, энергетики, экологии, малого и среднего бизнеса, социальной инфраструктуры, транспорта. В качестве инструментов фонд использует софинансирование инвестиций, покрытие стоимости гарантий, субсидирование процентной ставки, техническую помощь, финансирование операций повышенного риска.

Исламский банк развития

Из 910 млн долл. нетто-инвестиций банка в 2010–2019 гг. основной объем капиталовложений получили Узбекистан (284 млн долл.) и Таджикистан (223 млн долл.). В качестве ключевых секторов можно выделить: сельское хозяйство, транспорт, финансовые услуги, энергетику, здравоохранение и социальные услуги.

Банк предоставляет, как и другие международные институты развития, работающие с частным сектором, акционерное, долговое финансирование проектного типа и кредиты на цели поддержки экспорта, страхование инвестиций и кредитов, обучение по исламским финансам, обеспечение сотрудничества «Юг — Юг» и стипендии для обучения по научным и технологическим дисциплинам.

В качестве инструмента среднесрочного планирования банк использует секторальные стратегии. Как и другие доноры ЦА, ИБР ставит цель при выборе проектов обеспечить региональную интеграцию и связанность местных экономик с международными цепочками создания стоимости. Для достижения этой цели предлагается реализовывать проекты по модели создания региональных наднациональных организаций с участием правительственных органов и частных компаний в области инфраструктуры.

⁴² Турецкое агентство сотрудничества и координации.
URL: https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650

⁴³ Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership.
URL: <https://cesdrr.org/uploads/docs/The%20EU%20and%20Central%20Asia%20New%20Opportunities%20for%20a%20Stronger%20Partnership.pdf>

⁴⁴ Connecting Europe & Asia: The EU Strategy.

URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/50699/Connecting%20Europe%20&%20Asia:%20The%20EU%20Strategy

⁴⁵ Technical assistance and grants.

URL: https://www.eib.org/en/projects/regions/central-asia/technical_assistance_and_grants/index.htm

Другие доноры

Швейцария не входит в число лидеров в оказании помощи региону, однако ее роль заметна в Киргизии, Таджикистане и Узбекистане, поддержка которых в 2010–2019 гг. составила 224 млн долл., 223 млн долл. и 284 млн долл. соответственно. Основной объем двусторонней помощи развитию реализуется через Швейцарское агентство развития и сотрудничества⁴⁶ и Государственный секретариат по экономическим вопросам, являющийся подразделением федерального министерства экономики. Основной объем помощи предоставляется в виде технического содействия.

Политика⁴⁷ оказания помощи развитию ориентируется на цели создания международных отношений, отвечающих глобальным вызовам, предотвращение последствий кризисов и бедствий, обеспечение для всех доступа к ресурсам и услугам, обеспечение устойчивого роста, укрепление силы закона и демократии, уважение прав человека и гендерного равенства.

Согласно действующей региональной среднесрочной стратегии⁴⁸ на 2021–2024 гг. Швейцария концентрирует усилия на проектах в области управления водными ресурсами, инфраструктуры и климата (55 % общих расходов), госуправления (14 %), занятости и экономического роста (16 %), а также здравоохранения (13%). Эти же приоритеты детализированы в индивидуальных страновых стратегиях.

Глобальный фонд, созданный в 2002 г. по инициативе ООН для борьбы с эпидемиями ВИЧ/СПИД, туберкулеза и малярии, региональных приоритетов⁴⁹ по ЦА в своих стратегических документах не имеет. Его расходы на цели помощи странам региона за 2010–2019 гг. составили 506 млн долл., в т.ч. в Узбекистане 141 млн долл., в Таджикистане 135 млн долл., в Киргизии 107 млн долл. и в Казахстане 98 млн долл.

Великобритания вследствие неблагоприятных тенденций экономического развития находится сейчас по объемам официальной помощи региону на предпоследнем месте среди других доноров, предоставив странам ЦА в 2010–2019 гг. 295 млн долл. Заметные объемы помощи были направлены Таджикистану (106 млн долл.), Казахстану (99 млн долл.) и Киргизии (62 млн долл.).

Выработку государственной политики в сфере помощи зарубежным государствам осуществляет Министерство иностранных дел, по делам Содружества и развития, а реализацией британской политики помощи занимаются около 10 министерств и несколько фондов.

В Стратегии внешней помощи⁵⁰, выпущенной в 2015 г. Министерством по международному развитию, отмечалась необходимость сконцентрироваться на четырех ключевых направлениях: укреплении мира, безопасности и госуправления, усилении устойчивости к кризисам, поддержке экономического развития, борьбе с бедностью. При этом Центральная Азия не была названа в числе приоритетов.

В странах региона реализуются программа предоставления студенческих стипендий для обучения в британских университетах, проекты⁵¹ технической помощи в сфере анализа сейсмических угроз, сохранения биоразнообразия, поддержки инноваций, реформы государственного управления.

ОАЭ в регионе ЦА в 2010–2019 гг. реализовали программы помощи на общую сумму 165 млн долл., что не позволяет считать это государство значимым игроком в регионе. Предоставление поддержки осуществляют, помимо правительства ОАЭ и Фонда развития Абу-Даби, несколько десятков благотворительных организаций. Согласно действующей Политике⁵² внешней помощи на 2017–2021 гг., утвержденной Министерством иностранных дел и международного сотрудничества ОАЭ, основными целями являются улучшение

⁴⁶ Wer ist verantwortlich für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz und was sind ihre Ziele?
URL: <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/organisation/faqs/faq-verantwortung-ziele.html>

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Swiss Cooperation Strategy Central Asia 2017 – 2021.
URL: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/laender/swiss-cooperation-strategy-central-asia-2017-2021_en.pdf

⁴⁹ Global Fund Strategy (2023-2028). URL: <https://www.theglobalfund.org/en/strategy/>

⁵⁰ Official Development Assistance (ODA). URL: <https://www.gov.uk/government/collections/official-development-assistance-oda--2>

⁵¹ Making Development Assistance More Transparent. Active Projects. URL: <https://devtracker.fcdo.gov.uk/countries/KG/projects>

⁵² UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021.
URL: <https://www.mofaic.gov.ae/en/the-ministry/uae-international-development-cooperation/uae-foreign-aid-policy>

жизни людей и снижение бедности, укрепление мира и стабильности и, что особенно важно, выстраивание сильных взаимоотношений с другими странами и расширение торговли и инвестиций. Приоритетными областями⁵³ ОПР со стороны ОАЭ являются гуманитарная помощь, ликвидация бедности, поддержка детей, глобальные секторальные программы: транспорт, инфраструктура, поддержка правительств и права женщин.

Основные выводы

Проведенный анализ показал, что в регионе ЦА в сфере помощи развитию действуют несколько основных самостоятельных игроков: Китай, США с дружественными донорами и контролируемые многосторонними организациями, Турция и Россия. Стратегическая цель США в сфере международной помощи состоит в противодействии и ограничении влияния России в регионе. Целеполагание деятельности Китая и Турции, оформленное в терминологию «возрождения» экономического и политического влияния донора, является по сути реваншистским. Масштабы двусторонней помощи странам ЦА определяются не только экономическим потенциалом доноров, но и важностью региона среди других внешнеполитических приоритетов.

Наличие здесь нескольких сильных игроков не создает из-за их конкуренции благоприятных возможностей для России, поскольку совпадающим вектором их усилий служит выстраивание экономических, политических и культурных связей региона по южному и восточному направлению, т. е. вовне ЕАЭС. Более того, существование противоречивых интересов доноров в сочетании с ограниченностью ресурсов России по линии ОПР ставит вопрос о необходимости повышения эффективности существующей модели, включая секторальную структуру и каналы доставки, а также о возможном использовании негосударственных источников и партнерских отношений.

Принципиально важным фактором будет создание в РФ системы среднесрочного странового планирования с опорой на национальные программы развития стран-партнеров и обязательным резервированием необходимых средств в государственных программах.

России, как и другим донорам, для повышения эффективности двустороннего содействия Центральной Азии требуется собственный национальный механизм доведения помощи до стран-партнеров, помимо использования каналов многосторонних организаций.

Может быть рассмотрен вопрос о партнерстве с теми донорами, чьи цели не противоречат государственной политике РФ в регионе, — Казахстаном, Швейцарией, Кореей, Германией, ОАЭ. Целесообразным видится также формальное присоединение к программе ЦАРЭС и масштабное участие в ее реализации с учетом экономической и культурно-исторической значимости региона для России.

С учетом существующего соотношения уровней душевого валового национального дохода и возможной динамики этих показателей России и государств ЦА у Российской Федерации имеется донорский потенциал по отношению к Киргизии, Таджикистану и Узбекистану. Помимо инвестиционного сотрудничества, в области инфраструктуры в качестве перспективного направления помощи представляется строительство и реконструкция образовательных школ и профессионально-технических училищ. Помимо средств федерального бюджета, источником финансирования для строительства и оснащения школ и профессионально-технических училищ могут быть отчисления в размере 0,5–0,6% с денежных переводов трудовых мигрантов, что позволит ежегодно аккумулировать сумму около 50 млн долл., достаточную для строительства нескольких десятков школ.

Для наращивания российского участия в реализации долгосрочных инфраструктурных проектов в регионе в условиях ограниченности бюджетных средств видится целесообразным активизация деятельности существующего института развития ЕАБР/ЕФСР или создание специализированного агентства международного развития. Эти меры должны помочь объединить государственные и частные ресурсы в рамках общепринятых подходов, которые используют зарубежные институты развития. Речь идет, прежде всего, о различных методах софинансирования проектов с привлечением частного бизнеса и других институтов развития, работающих в регионе.

⁵³ UAE International Development Cooperation. URL: <https://www.mofaic.gov.ae/en/the-ministry/uae-international-development-cooperation>

Список сокращений

АБР	Азиатский банк развития
АМР	Агентство международного развития США
ВНД	Валовый национальный доход
ВПП	Всемирная продовольственная программа ООН
ГВБ	Группа Всемирного банка
ЕАБР	Евразийский банк развития
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ЕФСР	Евразийский фонд стабилизации и развития
ИБР	Исламский банк развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
ОПОП	Один пояс, один путь
ОПР	Официальная помощь развитию
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПРООН	Программа развития ООН
ЦАРЭС	Центрально–Азиатское региональное экономическое сотрудничество
ЮНИДО	Организация ООН по промышленному развитию
...	нет данных



РСМД

Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru