



Российский совет
по международным
делам



Central Asia Program

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

СОВМЕСТНАЯ ОЦЕНКА



Российский совет по международным делам

Central Asia Program,
Elliott School of International Affairs,
The George Washington University

Москва 2014 г.

УДК 327(470+571+73)
ББК 66.4(2Рос),9(7Сое),3
Л25

Российский совет по международным делам
Central Asia Program, Elliott School of International Affairs, The George Washington University

Редакционная коллегия

Главный редактор:

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

Члены коллегии:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

докт. ист. наук, акад. РАН **В.Г. Барановский**;

докт. ист. наук, акад. РАН **А.М. Васильев**;

докт. экон. наук, акад. РАН **А.А. Дынкин**;

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. Кортунов**;

докт. экон. наук **В.А. Мау**;

докт. ист. наук, член-корр. РАН **В.В. Наумкин**;

докт. ист. наук, акад. РАН **С.М. Рогов**;

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

Авторский коллектив:

докт. **М. Ларуэль**, докт. ист. наук **И.Д. Звягельская**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**, канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**, канд. полит. наук **Е.С. Алексеев**

Перспективы сотрудничества России и США в Центральной Азии. Совместная оценка / [М. Ларуэль, И.Д. Звягельская]. — Москва : Спецкнига, 2014. — 32 с. — ISBN 978-5-91891-361-1

Доклад подготовлен Российским советом по международным делам в партнерстве с Elliott School of International Affairs Университета Джорджа Вашингтона в рамках проекта «Позиции России и США по вопросам развития и безопасности в Центральной Азии». В докладе рассмотрены асимметричные интересы России и США в регионе, проанализированы основные препятствия, затрудняющие развитие диалога двух стран по проблемам Центральной Азии, и факторы, формирующие возможности для двустороннего сотрудничества как в интересах государств региона, так и в интересах России и США. Авторы обозначают несколько конкретных направлений возможного сотрудничества двух государств в Центральной Азии (безопасность, проблемы развития, образование и гуманитарная сфера) и дают ряд конкретных рекомендаций для начала совместной работы России и США в регионе.

Доклад обсуждался на экспертном совещании Российского совета по международным делам 22 января 2014 года с участием канд. ист. наук А.В. Грозина, докт. полит. наук А.А. Казанцева, канд. полит. наук Е.М. Кузьминой, канд. ист. наук А.А. Куртова, докт. полит. наук Д.Б. Малышевой, канд. ист. наук С.А. Притчина.

Высказанные в докладе 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, 2014

© Составление и оформление. НП РСМД, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 5 |
| I. ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА | 7 |
| 1.1. Признание асимметрии интересов | 7 |
| Центральная Азия в повестке дня России: поиски стратегии | 8 |
| Центральная Азия в повестке дня США: поиски правильного пути | 9 |
| 1.2. Факторы, сдерживающие российско-американское сотрудничество в Центральной Азии. | 11 |
| Центральная Азия как «заложник» глобальных российско-американских отношений | 11 |
| Множественность ответственных структур и интересов | 13 |
| Потребность Центральной Азии в стратегической автономии | 14 |
| 1.3. Российско-американское сотрудничество в Центральной Азии: время пришло! | 14 |
| Меняющийся ландшафт Большой Центральной Азии | 14 |
| Внутренние изменения: подготовка к «постпостсоветской» Центральной Азии | 15 |
| Ослабленные США и Россия перед лицом Китая | 16 |
| II. НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ К НАЧАЛУ ДИСКУССИИ | 18 |
| 2.1. Совместные инициативы в области безопасности | 18 |
| Совместная оценка | 18 |
| Возможности для сотрудничества | 20 |
| а. <i>Обмен экспертными мнениями по вопросам внутреннего развития в Центральной Азии</i> | |
| б. <i>Использование проблем невоенной безопасности в качестве испытательного полигона для российско-американского сотрудничества</i> | |
| в. <i>Выведение сотрудничества по борьбе с наркоторговлей на новый уровень</i> | |
| г. <i>Согласование инициатив в области безопасности границ и предотвращения милитаризации границ внутри региона</i> | |
| Рекомендации | 21 |
| а. <i>Создать двустороннюю экспертную группу по внутривосточным проблемам Центральной Азии</i> | |
| б. <i>Развивать и институционализировать сотрудничество в области невоенной безопасности, особенно в сфере экологических проблем, изменений климата и готовности к природным катастрофам, а также кибербезопасности</i> | |

| | | |
|------|--|----|
| в. | <i>Поддерживать широкие экспертные дискуссии под эгидой УНП ООН по переосмыслению коллективных действий в борьбе с наркоторговлей</i> | |
| г. | <i>Развивать и институционализировать совместные инициативы по подготовке пограничников не только в Таджикистане, но и в Киргизии</i> | |
| 2.2. | В дополнение к «мягкой силе» | 22 |
| | Совместная оценка | 22 |
| | Возможности для сотрудничества | 23 |
| а. | <i>Повышение доступности для жителей Центральной Азии остальной части мира благодаря использованию иностранных языков</i> | |
| б. | <i>Инвестирование в образовательные учреждения и профессиональное обучение</i> | |
| в. | <i>Поиски успешного решения общемировых проблем миграции и интеграции</i> | |
| г. | <i>Использование американской и российской «мягкой силы» для привлечения внимания к проблемам Центральной Азии на международных форумах</i> | |
| | Рекомендации | 25 |
| а. | <i>Организовать совместные культурные мероприятия в Центральной Азии</i> | |
| б. | <i>Приступить к осуществлению пилотного проекта российско-американской средней профессионально-технической школы</i> | |
| в. | <i>Создать российско-американскую экспертную группу по миграции и интеграции</i> | |
| г. | <i>Провести специальное заседание стран «Большой восьмерки» или «Большой двадцатки» и организовать трехсторонние экспертные дискуссии в формате США—Россия—Китай и США—ЕС—Россия</i> | |
| 2.3. | Решение проблем развития | 26 |
| | Совместная оценка | 26 |
| | Возможности для сотрудничества | 28 |
| а. | <i>Согласование донорских инициатив России и США во избежание прямого дублирования</i> | |
| б. | <i>Подготовка совместной инициативы в области водоснабжения и электроэнергетики</i> | |
| в. | <i>Оказание помощи странам исхода мигрантов в выработке стратегии реинтеграции возвращающихся</i> | |
| | Рекомендации | 29 |
| а. | <i>Институционализировать каналы коммуникаций между USAID и Россотрудничеством</i> | |
| б. | <i>Определить области для двусторонней донорской инициативы, касающейся вопросов «мягкой» безопасности</i> | |
| в. | <i>Опубликовать совместное заявление по безопасности водоснабжения</i> | |
| г. | <i>Сотрудничать в области электроэнергетики</i> | |
| д. | <i>Создать экспертную группу по профессиональному обучению мигрантов</i> | |
| III. | ДОРОЖНАЯ КАРТА СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ | 30 |

ВВЕДЕНИЕ

Двусторонние российско-американские отношения сегодня можно охарактеризовать как противоречивые и даже довольно слабые. Периодически возникающие трения связаны не только с различием национальных интересов, но и с большим влиянием стереотипов, в рамках которых события в мире все еще могут восприниматься как «игра с нулевой суммой». Тем не менее у России и США еще в годы Холодной войны сложилась традиция ведения дискуссий по вопросам международных отношений, которая была связана с их статусом сверхдержав, и эта традиция сохраняется и сегодня в рамках разнообразных механизмов и проектов параллельной дипломатии, направленных на развитие межгосударственных и личных обменов. Несмотря на имеющиеся трения в двусторонних отношениях между действующей администрацией США и руководством России, совместная работа в различных регионах может иметь не только практическую, но и инструментальную ценность.

Если российско-американские дискуссии по Афганистану проходят регулярно, то проблемы Центральной Азии в двустороннем формате до сих пор обсуждались явно недостаточно. Это можно объяснить стратегическим положением региона как особо чувствительной зоны, в которой интересы Москвы и Вашингтона чаще противоречат друг другу, чем совпадают. Тем не менее целесообразность дальнейшего сохранения такого положения дел следует поставить под сомнение. Традиционное стремление России и США одерживать верх, обеспечивая свое присутствие в Центральной Азии, отрицательно сказывается как на ситуации

в регионе, так и на обоих внешних субъектах. От такого подхода следует отказаться и продемонстрировать приверженность обеих стран стабильности и развитию Центральной Азии, уменьшив традиционную подозрительность к присутствию друг друга в регионе. Центральная Азия может стать площадкой для сотрудничества, которое принесет непосредственную выгоду региону и поможет добиться значимых результатов в двустороннем партнерстве России и США.

I. ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

1.1. ПРИЗНАНИЕ АСИММЕТРИИ ИНТЕРЕСОВ

Интересы России и США в Центральной Азии асимметричны. Такая асимметрия не обязательно должна стать камнем преткновения, тормозящим сотрудничество, она может способствовать всесторонней совместной деятельности. Для России всегда было, есть и будет характерно более значительное присутствие в Центральной Азии, чем для США. Это означает, что Москве следует приветствовать присутствие американцев в некоторых сферах, а США должны поддерживать участие России в ряде других областей. Варианты сотрудничества могут быть разными в зависимости от конкретной области — прямое партнерство, совместные инициативы, но возможны и более скромные формы, например обмен информацией или обмен экспертами. Отрицание права другой державы на присутствие в этом регионе ведет к заведомо проигрышной позиции и ненужной геополитической напряженности.

Конечная цель присутствия России и США в Центральной Азии заключается не во вмешательстве как таковом. Вмешательство затратно с финансовой точки зрения, вызывает трудности политического и стратегического свойства и не совпадает с внутренним общественным мнением в России и Америке. Поэтому обеим странам следует проводить такую политику, которая поможет обществам Центральной Азии обрести политическую, экономическую и социальную устойчивость. Основная задача заключается в том, чтобы превратить Центральную Азию в регион, не требующий прямого экономического, гуманитарного или военного вмешательства.

Центральная Азия в повестке дня России: поиски стратегии

Российские интересы в Центральной Азии мотивированы как обеспокоенностью, непосредственно связанной с безопасностью, экономическими планами и политическими задачами, так и более широкими устремлениями державы, заинтересованной в усилении влияния в прилегающих к ее границам регионах. Россия при любых обстоятельствах не могла допустить создания в Центральной Азии направленных против нее союзов; развития там движений, способных дестабилизировать ситуацию; превращения региона в зону транзита и производства наркотиков, а также контрабанды оружия. Для России было бы крайне опасным развитие конфликтов, способных выйти за пределы региона.

На протяжении длительного периода российская политика в отношении Центральной Азии формировалась под воздействием интересов, главным образом связанных с безопасностью, которые доминировали в экспертном и политическом дискурсе, при этом занималась самостоятельная ценность региона. Россия имеет со странами Центральной Азии границу протяженностью более семи тысяч километров, которую трудно обустроить и которая остается достаточно прозрачной. Стратегически важные коммуникации, связывающие центральную часть России с Сибирью и Дальним Востоком, либо пролегают в непосредственной близости от границы, либо частично пересекают территорию Казахстана. Центральная Азия представляет собой огромный рынок, на который поступают российские товары. Здесь реализуется значительная доля российского экспорта продовольствия, машин и транспортного оборудования. Из Центральной Азии в Россию идет основной поток трудовых мигрантов. Регион является крупным поставщиком энергоресурсов, которые транспортируются по территории России на рынки ЕС.

Приоритетная проблема безопасности побуждала Россию развивать многосторонние военно-политические отношения с государствами региона на базе ОДКБ, задачи экономической интеграции решались через ЕврАзЭС, Таможенный союз и т.д. Важную роль в этом направлении стала играть ШОС, где Россия выступает вместе с Китаем, тем самым расширяя возможности вступления в организацию для тех государств региона, которые опасались возможного давления со стороны Москвы в рамках возглавляемых ею союзов.

Многосторонние организации важны для России как с практической, так и с имиджевой точки зрения. Через такие организации Россия развивает с государствами Центральной Азии взаимовыгодное сотрудничество, координирует с ними усилия в военной и экономической областях, хотя и с разной долей успеха. Лидирующая роль России в интеграционных усилиях

призвана подчеркнуть ее особые интересы в Центральной Азии, потенциал и готовность к их защите и обеспечению.

Одновременно Москва делает ставку на развитие двусторонних отношений с государствами региона. К этому ее подталкивает объективный процесс размывания относительной гомогенности региона, хотя с точки зрения культуры, истории и традиций входящие в него страны имеют общие черты. По мере независимого развития и укрепления собственной национальной идентичности, формирования национальных интересов и внешнеполитических ориентаций государства Центральной Азии стали разными, утратив постсоветские черты.

Слабость и аморфность существующих в регионе институтов, отсутствие ясных и понятных правил игры делают центральноазиатские страны открытыми различным внешнеполитическим влияниям. Такие влияния лишь усиливают их включенность в глобальные тренды и зависимость от общих тенденций современного развития. Данный вывод означает для России необходимость поиска новых креативных стратегий в регионе и преодоления имеющихся между различными ведомствами разногласий. Сложность такой задачи связана не только с ее амбициозностью, но и с необходимостью подкрепить ее ресурсами, капиталовложениями, демонстрацией надежности российского бизнеса в качестве партнера. Без решения этих задач невозможно обеспечить долгосрочное присутствие России в регионе и тот уровень влияния, на который она претендует.

Как представляется, имеющиеся объективные и субъективные ограничители усиления российского влияния в регионе заставляют ее с подозрением относиться к другим внешним игрокам, в том числе и к США, которые, несмотря на меньшую заинтересованность в Центральной Азии, обладают большими возможностями для того, чтобы представить местным элитам привлекательную и выгодную для них модель сотрудничества.

Центральная Азия в повестке дня США: поиски правильного пути

Интересы США в Центральной Азии имеют недавнюю историю. В первую очередь США рассматривали центральноазиатские государства как страны постсоветского пространства, находящиеся в состоянии транзита, и поэтому старались способствовать развитию в них демократии и рыночной экономики, оказывая в том числе и техническое содействие. Во-вторых, интересы США были направлены на обеспечение безопасности ядерных испытаний в Казахстане (Семипалатинский полигон) и биохимических экспериментов в Узбекистане (остров Возрождения).

Если одна задача США увенчалась успехом, то другая ознаменовалась провалом. Публикация в 1998 г. книги Збигнева Бжезинского «Великая шахматная

доска» (*The Grand Chessboard*), в которой говорилось, что «Евразия (...) является «шахматной доской», на которой продолжается борьба за мировое господство», ознаменовала новое направление в американских интересах. США начали усиливать военное сотрудничество со странами Центральной Азии, особенно с Узбекистаном, и оно достигло своего максимума в 2001 г. с проведением операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане и открытием военной базы в узбекском Карши-Ханабаде, а затем в киргизском Манасе. С этого времени присутствие США в Центральной Азии тесно связано с вопросами безопасности и воплощено в ряде программ. Это программы помощи странам Европы, Евразии и Центральной Азии и деятельность Центрально-Азиатского Американского фонда предпринимательства (CAAFF); программы нераспространения, борьбы с терроризмом, разминирования (NADR); зарубежное военное финансирование; международное военное образование и подготовка (IMET), а также поддержка, оказываемая американским Агентством международного развития (USAID).

У США немного прямых обязательств в Центральной Азии. Америка не связана с регионом общими границами (Центральная Азия не является американским «ближним зарубежьем», каким может считаться Центральная Америка) или тесными отношениями с местными народами. У американских компаний в регионе мало экономических интересов, и они рискуют стать еще меньше в ближайшие годы, если произойдет сдвиг на рынках энергоносителей, поскольку это снизит привлекательность природных богатств Центральной Азии. У США нет прямых интересов в регионе в области безопасности, за исключением стабильности в Афганистане. Оставшиеся с советских времен ядерные вооружения возвращены под контроль Москвы, и все пять государств ратифицировали Договор о создании безъядерной зоны в Центральной Азии. В отличие от Ближнего Востока в Центральной Азии Соединенные Штаты не сталкиваются с угрозой энергетической безопасности; кроме того, ничто в регионе не угрожает контролю США над основными морскими торговыми путями в мире. Отсутствуют и угрозы внутренней безопасности Америки: риск нанесения по американской территории удара, который бы исходил от стран Центральной Азии или был нацелен на американские объекты, минимален в сравнении с аналогичными рисками на Ближнем Востоке, на Африканском Роге, в Пакистане или Индонезии.

Таким образом, в контексте глубинного переосмысления приоритетов внешней политики США вполне естественно, что Центральная Азия не окажется ни на первом, ни на втором месте в списке американских интересов. Тем не менее у Вашингтона есть две закономерные причины сохранять свое присутствие в Центральной Азии в том или ином качестве.

Первая причина связана с трансатлантическими обязательствами перед Европой. В отличие от США Европа более тесно связана с Центральной Азией:

нестабильность, возникающая в регионе, влияет на нее гораздо сильнее, будь то проблема наркоторговли или торговли людьми, миграция или потоки беженцев. Более того, в растущей центральноазиатской диаспоре могут находиться радикальные элементы, готовые к насилию. После того как Вашингтон официально объявил о «смещении баланса» своих интересов в сторону Азии, поддержание трансатлантических обязательств, как представляется, перестало быть центральным вопросом американской безопасности. При этом на карту поставлено не только будущее таких трансатлантических институтов, как НАТО или ОБСЕ, но и экономическое и торговое партнерство между США и Европой, а также тесные культурные связи между этими двумя регионами и их общие обязательства на международной арене.

Вторая причина связана со стратегической автономией государств Центральной Азии. Исходя из своего понимания миропорядка, США придерживаются своего рода «великой стратегии» для региона. Эта «великая стратегия» должна содействовать более тесной интеграции центральноазиатских государств в мире (политически, экономически, социально) благодаря тому, что они получают гарантию минимальной автономии действий. Являясь географическими анклавами без выхода к Мировому океану и находясь в непростом географическом контексте в соседстве одновременно с Афганистаном и Ираном, центральноазиатские государства рискуют попасть под гегемонию России или Китая. Присутствие США рассматривается как инструмент укрепления независимости центральноазиатских государств и помощи в привлечении других сил в борьбе за свою автономию в принятии решений. Это обязательство не просто поддерживать, не говоря уже о том, чтобы его усилить: оно обусловлено обычной для геополитического мышления риторикой, которую сложно обосновать в эпоху бюджетной экономии. Однако этот рычаг США в Центральной Азии может в ближайшие десятилетия стать решающим в определении лица региона.

1.2. ФАКТОРЫ, СДЕРЖИВАЮЩИЕ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Существуют объективные составляющие, препятствующие формированию российско-американского сотрудничества в Центральной Азии.

Центральная Азия как «заложник» глобальных российско-американских отношений

Российско-американское сотрудничество в Центральной Азии будет находиться под влиянием общего состояния партнерства между Россией и

США. Сегодня оно переживает непростые времена из-за отсутствия успехов в американской политике «перезагрузки» и ужесточения тона в заявлениях Барака Обамы и Владимира Путина. Во взглядах Москвы и Вашингтона есть немало расхождений: критика Америкой внутрисоссийских событий, дело Сноудена, застой в вопросах ПРО, сирийский кризис, расхождение в интерпретациях политического кризиса в Украине. Кроме того, для российско-американских отношений характерны глубинные расхождения в действиях на международной арене и отличия в понимании путей достижения или поддержания стабильности. К этому добавляется рост взаимного недоверия, поскольку обе стороны относятся с подозрением к намерениям друг друга, неспособны адекватно оценить угрозы, которые возникают вследствие такого поведения и нежелания принимать во внимание взаимные озабоченности.

Тем не менее в реальной повестке дня на первое место все чаще выходит взаимодействие между Россией и США в различных районах мира и по различным проблемам. Обстоятельства складываются таким образом, что на качество двусторонних отношений все больше влияют многочисленные проблемы, не являющиеся двусторонними. Именно активность и скоординированные действия на этих направлениях способны помочь преодолеть идейные и политические разногласия, снизить уровень соперничества, найти устраивающий обе державы уровень вовлеченности.

Несмотря на звучащие заявления об отсутствии взаимопонимания, обе страны сохраняют открытыми различные каналы для обсуждения и прагматического сотрудничества, например, по вопросам иранской ядерной программы или по северокорейской проблематике, а также в рамках Совета Россия—НАТО. Своего рода прорывом стало соглашение об уничтожении химического оружия в Сирии и сотрудничество в рамках Женевской конференции по урегулированию сирийского кризиса.

И хотя достигнутые соглашения продемонстрировали возможность совместных действий США и России, они все же недостаточны для того, чтобы сделать российско-американское сотрудничество более конструктивным. Необходимо не только сохранить имеющиеся позитивные результаты, но и придать им новый импульс. В данном контексте Центральная Азия может сыграть важную роль, став еще одним регионом для взаимодействия и компромиссов. Одним из наиболее ярких примером успешного сотрудничества России и США стал Афганистан и организация Северного маршрута поставок. Пребывание войск США и их партнеров по НАТО в Афганистане в целом отвечало интересам РФ и ее союзников, обеспокоенных высоким уровнем нестабильности в этой стране и ростом в этой «серой зоне» возможностей для деятельности экстремистов, террористов и криминала.

Несмотря на расхождения во мнениях относительно будущего американской военной базы Манас в Кыргызстане, Россия с пониманием отнеслась к размещению натовских контингентов в Афганистане и обеспечила транзит грузов через свою территорию. Важно, чтобы 2014 г. не подвел черту под сотрудничеством, а значит, уже сейчас желательно обозначить новые сферы взаимодействия по наиболее острым проблемам Центральной Азии.

Множественность ответственных структур и интересов

В обеих странах существует множество ответственных субъектов принятия решений с разными взглядами на Центральную Азию. В США Министерство обороны уже давно является главным федеральным ведомством, определяющим характер отношений с Центральной Азией, хотя у Госдепартамента, Конгресса или Белого дома могут быть свои приоритеты. К этому следует добавить различные институты, НПО и лобби, которые придерживаются собственных стратегий в отношении данного региона, в разной степени противоречащих политике Вашингтона. В России также существует широкий круг субъектов, принимающих участие в выработке политики в отношении Центральной Азии: Администрация Президента, Министерство иностранных дел, Россотрудничество, Министерство обороны, а также Министерство внутренних дел, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, государственные корпорации и частные предприятия. Российские субъекты в своем понимании Центральной Азии разделены меньше, чем американские, даже с учетом заметных отличий. Вопрос все же заключается не столько в разногласиях между российскими акторами (хотя ведомственные и корпоративные интересы редко совпадают с национальными), сколько в отсутствии необходимой согласованности в их действиях. Например, в то время как МИД добивается улучшения двусторонних и многосторонних отношений со странами региона, эгоизм отдельных российских компаний, несвоевременные поставки и проблемы с мигрантами способны значительно осложнить внешнеполитическую повестку дня.

Значение Центральной Азии для США менялось со сменой президентов и их администраций, с учетом их собственных политических ориентиров, внешнеполитических приоритетов и процесса принятия решений. Это значение оставалось более стабильным в России, несмотря на существенные разногласия между теми, кто высказывался в пользу Евразии, и той частью элиты, которая желала бы снижения активности во взаимодействии с Центральной Азией. В итоге политика России в отношении этого региона оказывается более постоянной и предсказуемой, чем американская.

Потребность Центральной Азии в стратегической автономии

Российско-американское сотрудничество в Центральной Азии не сможет развиваться без учета позиций центральноазиатских государств. Пять стран региона являются самостоятельными субъектами со своим представлением о собственной идентичности на международной арене. Все они пользуются противоречивым набором инструментов для получения максимальной выгоды, надевают различные маски — евразийские, азиатские, европейские и культивируют исторические отсылки и геополитические мифы, окружающие этот регион. Цель внешней политики всех центральноазиатских государств можно обобщить в одном предложении: быть по возможности максимально независимыми от внешнего давления, добиваясь при этом максимально возможного признания и дивидендов от сотрудничества с различными силами. Такая стратегия предполагает инструментальное понимание международных отношений и потребность в формировании стратегической автономии. Центральноазиатским государствам до сих пор довольно успешно удавалось сталкивать внешних субъектов друг с другом, чтобы обеспечить себе необходимую свободу маневра. Они не обязательно будут поддерживать сближение России и США и даже могут противиться ему.

Конкурентные каналы помощи предоставляют возможность местным силам нейтрализовывать интересы основных доноров и облегчают попытки обратить эту помощь исключительно на пользу местных элит. Это определяет и высокий уровень коррупции, и нежелание проводить модернизацию.

1.3. РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ВРЕМЯ ПРИШЛО!

Какими бы ни были сдерживающие факторы, мировая арена за последние десятилетия сильно изменилась, и Россия, и США придерживаются схожей оценки текущих региональных и внутренних событий, влияющих на будущее Центральной Азии. Эта общность оценки базируется на трех выводах.

Меняющийся ландшафт Большой Центральной Азии

Вывод войск США и НАТО из Афганистана меняет контуры региональной безопасности. Даже если США не свернут полностью свое присутствие в Афганистане и по соседству, вывод военного контингента США после 13 лет обеспечения безопасности в этой стране станет поворотным моментом.

Растущая роль региональных держав вокруг Афганистана побуждает Москву и Вашингтон переосмыслить основы своего присутствия в регионе в более широком понимании, а также свои связи с Китаем, Южной Азией и Ираном. Реинтеграция последнего в международное сообщество коренным образом изменит ситуацию в регионе и откроет новые возможности для трехстороннего сотрудничества Москвы, Вашингтона и Тегерана.

Внутренние изменения: подготовка к «постсоветской» Центральной Азии

В самой Центральной Азии продолжают политические и социальные изменения. Поколенческая смена элит, оставшихся со времен советского режима, в ближайшие годы изменит политический ландшафт. На сцену выходят «дети независимости» с собственными ожиданиями и ценностями. Постсоветская Центральная Азия последних двадцати лет находится на закате, а «постсоветская» Центральная Азия — лишь на этапе становления. Этот процесс достаточно инерционный, что объясняется особенностями местных обществ и политических режимов. Смена президента в данном случае вовсе не означает смены политического режима, и многие модели политического поведения могут сохраняться.

У большинства стран Центральной Азии схожие проблемы. Всех их, за некоторым исключением, характеризует слабое развитие политических институтов, отсутствие механизмов преемственности власти, концентрация власти в руках президента. Формирование авторитарных режимов объясняется социальной спецификой и особенностями политической культуры. Авторитарная политическая модель обусловила особый тип приватизации, когда переход к рыночной экономике осуществлялся на основе бюрократического передела, где единственным серьезным соперником выступали криминальные группы. Политическим структурам было присуще стремление к внутренней устойчивости и консерватизму, в них закреплялось то, что соответствовало нормам корпоративной этики. Любые изменения не затрагивали основного принципа постсоветского этапа развития — нераздельности власти и собственности. Особое положение в этом контексте занимает Казахстан, где в результате балансирования между национальным протекционизмом и стратегиями инклюзивного развития удалось добиться определенных успехов.

Смена поколений, при всех отличиях новых управленцев от постсоветских, вряд ли изменит базовые принципы сложившейся политической культуры. В менее развитых государствах перемены могут свестись главным образом к переделу власти и собственности. Иными словами, ждать либерализации наиболее закрытых режимов региона в обозримом будущем

не стоит. Более того, не известно, будут ли внутренние изменения сопровождаться дестабилизацией, учитывая соперничество элит и их неготовность к компромиссу.

Если в России становление центральноазиатских авторитарных режимов рассматривалось как естественный процесс, а созданная ими стабильность как благо, то в США, чьим приоритетом является продвижение демократии, к ним относились весьма негативно. С учетом опыта, полученного в ходе «трансформаций в арабском мире», способность светского режима обеспечить стабильность представляет значимость для интересов внешних сил, что, разумеется, не означает отсутствия у них заинтересованности во внедрении таких общих демократических ценностей и институтов, как выборность власти, независимый суд и проч. Вопрос в том, насколько сами местные режимы заинтересованы в реформах. За два десятилетия, прошедшие после обретения независимости, они научились выживать в созданной ими внутривнутриполитической среде, поддерживая сотрудничество с внешними силами, но они не могут избежать влияния общемировых процессов развития.

Как бы то ни было, ни Россия, ни США не в состоянии предсказать влияние продолжающихся процессов развития и вынуждены смириться с растущей неопределенностью. Это требует совершенствования возможностей реагирования, а значит, и экспертного опыта и более дальновидной стратегии.

Ослабленные США и Россия перед лицом Китая

Россия и США как державы выглядят ослабленными с нескольких точек зрения:

1. Они более не располагают необходимой финансовой мощью для удовлетворения своих внешнеполитических амбиций; по объемам инвестиций в Центральной Азии их опережает Китай. Обе страны признают ту положительную роль, которую играет Пекин, открывая торговые и инвестиционные возможности, с которыми не может конкурировать никакая иная региональная держава, но при этом считают, что для устойчивого развития Центральной Азии необходимо присутствие и других внешних субъектов, пусть на вторых ролях после Китая.

2. Соединенные Штаты сталкиваются с беспрецедентным бюджетным кризисом, а Россия — с вероятным снижением энергетической ренты, что дополнительно сокращает возможности правительств и делает необходимым уточнение приоритетов государственной политики.

3. Власти обеих стран вынуждены учитывать также и общественное мнение, которое со скепсисом воспринимает необходимость участия в зарубежных событиях. Так, американское общественное мнение требует

возвращения государственных средств в национальную экономику вместо направления их в такой отдаленный регион, как Центральная Азия. А российские граждане хотели бы большей защиты от угроз, исходящих из Центральной Азии, и нередко поддерживают изоляционистскую политику в отношении региона.

В то же время отношение российской общественности к Центральной Азии продиктовано не только опасениями перелива угроз из этого региона. Сохраняющееся у значительной части электората представление о России как о державе, имеющей право и обязанность сохранить мощное влияние за пределами своих границ, прежде всего на постсоветском пространстве, определяет поддержку курса на интеграцию, в которой важную роль играют государства Центральной Азии. При этом подходы к этим странам разные. Интеграционные проекты с Казахстаном приветствуются, в то время как в отношении Таджикистана и Киргизии существуют ограничители. Прежде всего они связаны с масштабной трудовой миграцией, вызывающей раздражение у наиболее уязвимых групп российских граждан, а также у жителей окраин крупных городов и депрессивных районов. В этой связи все чаще наблюдается разрыв в подходах российского руководства и его собственного электората — на словах все поддерживают интеграционные процессы, но на деле участвовавшие требования введения виз для рабочих из Центральной Азии подталкивают к изоляционизму.

Исходя из этих оценок, Центральная Азия может стать площадкой для сотрудничества, которое выгодно государствам региона и в то же время способно содействовать развитию «лучших практик» в двусторонних российско-американских отношениях.

II. НЕКОТОРЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ К НАЧАЛУ ДИСКУССИИ

2.1. СОВМЕСТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Совместная оценка

У России и США разные приоритеты в определении угроз безопасности в Центральной Азии, несмотря на то что обе страны в целом связывают их с соседством с Афганистаном. Россию, которая ведет активную борьбу с наркоторговлей, не устраивало отсутствие ответной реакции со стороны коалиционных войск в период военного вмешательства в Афганистане. Что касается США, то их заботит главным образом противодействие терроризму. Кроме того, обе страны по-разному оценивают роль Организации Договора о коллективной безопасности в укреплении стабильности в Центральной Азии. США не заинтересованы в развитии сотрудничества с этой организацией. Москва и Вашингтон расходятся в оценках природы центральноазиатских политических режимов и потенциальных исламистских альтернативных вариантов.

Более того, речь идет о значительной асимметрии. Россия считает, что ей непосредственно угрожают те опасности, которые исходят из Центральной Азии, так как они могут перетекать на российскую территорию в силу географической близости и как результат свободного передвижения бывших советских граждан, и в этом контексте с озабоченностью относится к развитию ситуации в Афганистане. Для США приоритетом в области национальной безопасности являются риски, непосредственно связанные с международным джихадом и нестабильностью в цепочке Афганистан — Пакистан.

На фоне этих расхождений существуют три позиции, которые Россия и США разделяют:

а. В Центральной Азии внутренние проблемы важнее внешних. В их числе — природа политических режимов, высокий уровень коррупции и слабость институтов, отсутствие экономических возможностей и вызовы в области «мягкой» безопасности. Тем не менее во всех пяти государствах ситуации различны. Казахстан и Узбекистан в настоящее время находятся в процессе смены руководства. Этот процесс может протекать плавно, посредством внутриэлитных договоренностей или более напряженно в том случае, если некоторые группы влияния почувствуют угрозу своим интересам в ходе передела ресурсов. Кыргызстан и Таджикистан сталкиваются с риском распада государства и утраты правительством контроля над частью территории. Туркменистан занимает особое положение, придерживаясь изоляционистских позиций, жесткого политического контроля и политики умеренных субсидий, предоставляемых населению, чтобы избежать роста социального недовольства.

б. Внешние вызовы, обусловленные соседством с Афганистаном, связаны в основном с наркотрафиком. США следует признать, что наркотрафик — это проблема номер один для России, как с внешнеполитической, так и с внутривнутриполитической точки зрения. С внутривнутриполитической — поскольку страна стала главным потребителем наркотиков, следующих из Афганистана, результатом чего является быстрый рост количества наркозависимых. С внешнеполитической точки зрения страны Центральной Азии используют деньги, вырученные от продажи наркотиков, на поддержание действующих режимов и выживание государства, развивая отношения с Афганистаном (строятся новые мосты, дороги, развивается авиасообщение), что облегчает транзит наркотиков. И Россия, и США поддерживают специализированные региональные структуры, нацеленные на борьбу с наркотрафиком.

в. Исламский радикализм в Центральной Азии имеет глубокие местные корни. Соседство с Афганистаном может способствовать дестабилизации ситуации в некоторых государствах региона в том случае, если «Талибан», придя к власти в Кабуле, станет оказывать поддержку связанным с ним исламистским движениям. Однако это скорее внутренний вопрос данных государств. Рост населения, особенно в небольших городах и селах, одновременно с бедностью, безграмотностью и недостаточной социальной мобильностью способствует радикализации. Религиозная радикализация происходит также благодаря молодежи, которая, получив религиозное образование за границей, возвращается на родину и приходит на смену более консервативным муллам.

Если риски, связанные с исламским терроризмом, не столь велики в Центральной Азии, то для России рост экстремизма имеет серьезные последствия. Российские граждане оказываются уже сейчас вовлеченными в

деятельность различных боевых и радикальных организаций. Есть сведения о том, что россияне воюют в рядах сирийской оппозиции, что несколько семей из Татарстана перебазировались в Вазиристан, что ячейки «Хизб ут-Тахрир» активно перемещаются в крупные российские города вместе с мигрантами из Центральной Азии и приезжими из южных российских регионов. Многие проблемы обусловлены внутренними российскими причинами, но не следует отрицать и роль внешнего фактора в поддержке экстремистов и террористов.

Возможности для сотрудничества

а. Обмен экспертными мнениями по вопросам внутреннего развития в Центральной Азии

Позиции России и США по поводу политической и общественной ситуации в Центральной Азии зачастую не совпадают. Тем не менее экспертные круги по обе стороны придерживаются менее противоречивых точек зрения. Совместные экспертные оценки проблем внутреннего развития Центральной Азии помогли бы с самого начала правильно интерпретировать киргизские события в апреле—июне 2010 года и были бы полезными при подготовке прогнозов развития ситуации в контексте предстоящей смены президентов в Казахстане и Узбекистане. Среди вопросов, требующих обсуждения, — позиция США в отношении ОДКБ и роли этой организации в укреплении безопасности ее центральноазиатских членов.

б. Использование проблем невоенной безопасности в качестве испытательного полигона для российско-американского сотрудничества

Центральноазиатские государства особо уязвимы с точки зрения экологической ситуации, изменения климата и готовности к природным катастрофам. Эта слабость угрожает населению стран региона и может отрицательно сказаться на соседней России. В этой области у России и США есть долгая традиция совместной деятельности, определившая характер Соглашения Арктического совета 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Этот «передовой опыт» можно попытаться воспроизвести и в центральноазиатском регионе. Решение экологических проблем требует одновременно научных обменов, организационного умения и технологий, поэтому и здесь открывается поле для укрепления российско-американского сотрудничества. Аналогичным полем является кибербезопасность, которая вызывает беспокойство и Москвы, и Вашингтона. Взаимодействие, направленное на укрепление кибербезопасности центральноазиатских государств, могло бы открыть путь воспитанию нового поколения инженеров в Центральной Азии.

в. Выведение сотрудничества в борьбе с наркоторговлей на новый уровень

В ситуации, которая будет складываться после 2014 г. с передачей американцами части своих полномочий в Афганистане специализированным региональным институтам, например УНП ООН, Россия и США должны заново обсудить приоритеты и методы коллективной борьбы с наркоторговлей.

г. Согласование инициатив в области безопасности границ и предотвращения милитаризации границ внутри региона

Безопасность границ — ключевая проблема для России, имея в виду как границы стран — членов ОДКБ и Таможенного союза, так и рубежи самой РФ. Соединенные Штаты также рассматривают безопасность границ вокруг Афганистана как один из центральных элементов присутствия в регионе после 2014 г. В последние 20 лет государства Центральной Азии получали значительные европейские, американские и российские средства на укрепление пограничной инфраструктуры. Пришло время перейти к дополнительной профессиональной подготовке пограничников и сотрудников таможни, а также к более эффективным процедурам при сокращении средств, выделяемых исключительно на развитие «физической» инфраструктуры.

Следует признать, что речь идет о комплексных мерах. Недостаточно защищенные границы, особенно в тех районах, которые легко доступны из Афганистана, отвечают интересам групп, связанных с наркоторговлей, и они будут стремиться оставить их прозрачными. Принимая во внимание довольно напряженные отношения между некоторыми странами региона, сотрудничество по предотвращению чрезмерной милитаризации границ, особенно в Ферганской долине, может способствовать обеспечению региональной безопасности.

Рекомендации

а. Создать двустороннюю экспертную группу по внутривнутриполитическим проблемам Центральной Азии

Рабочая группа сможет готовить на регулярной основе совместные доклады и политические рекомендации Москве и Вашингтону. Она откроет канал для диалога по вопросам интерпретации внутривнутриполитических изменений в Центральной Азии и поможет избежать появления противоречивых политических реакций на резкие изменения, происходящие в регионе.

б. Развивать и институционализировать сотрудничество в области невоенной безопасности, особенно в сфере экологических проблем, изменений климата и готовности к природным катастрофам, а также кибербезопасности

Это потребует совместных проектов с участием МЧС России, американских ведомств и соответствующих структур в странах Центральной Азии, а также российско-американского научного сотрудничества в передаче государствам региона данных о климатических изменениях.

в. Поддерживать широкие экспертные дискуссии под эгидой УНП ООН по переосмыслению коллективных действий в борьбе с наркоторговлей

Предпочтение следует отдать трем направлениям: 1) обсуждение альтернативных вариантов ведения хозяйства афганскими фермерами, не связанных с выращиванием опиумного мака; 2) совершенствование правовых инструментов и развитие обмена информацией о борьбе с отмыванием нелегальных доходов, полученных в Центральной Азии и Афганистане; 3) обмен «положительным опытом» в области снижения спроса на наркотики.

г. Развивать и институционализировать совместные инициативы по подготовке пограничников не только в Таджикистане, но и в Киргизии

Если ОДКБ будет принимать меры по укреплению таджикско-афганской границы с согласия таджикских властей, то США придется работать с этой организацией.

2.2. В ДОПОЛНЕНИЕ К «МЯГКОЙ СИЛЕ»

Совместная оценка

И Россия, и США призывают к политической стабильности в Центральной Азии, но расходятся в определении стабильности и путей ее поддержания/обеспечения. США в большей мере склонны поддерживать политические изменения, направленные против авторитарных режимов, которые они считают основным фактором нестабильности, так как они подпитывают народное недовольство. Россия избирает более осторожный и консервативный подход, полагая, что стабильность, даже недемократическая, лучше нестабильности и хаоса, она предпочитает светские авторитарные режимы исламским правительствам, тогда как американская позиция сформулирована менее четко.

Вне зависимости от этих расхождений Россия и США имеют общую позицию по пяти вопросам.

а) Многие центральноазиатские режимы с трудом реформируют себя. Они функционируют как патерналистские, что фактически не позволяет проводить структурные изменения. Высокий уровень коррупции сказывается на эффективности предоставления государственных услуг и подстегивает общественное недовольство.

б) Смена президентов в Казахстане и Узбекистане может положить начало периоду нестабильности, в котором проявятся внутриэлитное напряжение и попытки использовать общественное недовольство для дестабилизации процесса передачи власти.

в) Во всех странах Центральной Азии обсуждается вопрос об исламе как альтернативном политическом решении. Но все же эта проблема не является универсальной, и вряд ли она обозначит политическое будущее для всех государств региона. Политический радикальный ислам имеет одновременно антироссийскую и антиамериканскую направленность, поэтому его не приветствуют ни в той, ни в другой стране. Однако не следует драматизировать возможность прихода умеренных исламистов к власти демократическим путем. Во-первых, их приход во власть может быть лишь временным, а во-вторых, ни США, ни Россия не могут напрямую влиять на эти внутренние процессы.

г) В Центральной Азии заметен рост этнонационализма. Это представляет опасность для отношений между центральноазиатскими государствами и подливает масла в огонь межэтнической напряженности в ряде стран региона. Идеологические изменения при всей их нежелательности здесь также являются частью внутренней эволюции, и ни Россия, ни США не могут бороться с ними напрямую. Тем не менее Москва и Вашингтон способны содействовать развитию механизмов, отстаивающих терпимость и патриотизм.

д) За последние два десятилетия социальная жизнь центральноазиатских обществ подверглась глубокой трансформации. Наиболее заметным изменением стала утрата кадрового потенциала, что связано сразу с несколькими тенденциями:

- старение последнего советского поколения;
- отъезд нескольких миллионов представителей нетитульных этносов, судя по статистике, более образованных, чем население Центральной Азии в среднем;
- массовая эмиграция квалифицированных специалистов всех титульных наций;
- нехватка государственного финансирования на начальное, среднее и высшее образование и профессиональное обучение на протяжении более чем двух десятилетий.

Утрата кадрового капитала негативно отражается на будущем наименее развитых стран Центральной Азии, делая его менее устойчивым.

Возможности для сотрудничества

Ни Россия, ни США не могут повлиять на политические и идеологические процессы, развивающиеся в настоящее время в Центральной Азии, так как они относятся к сфере суверенитета граждан государств региона. Тем

не менее Москва и Вашингтон могут сотрудничать в преодолении последствий утраты кадрового капитала в четырех областях:

а. Повышение доступности для жителей Центральной Азии остальной части мира благодаря использованию иностранных языков

У граждан центральноазиатских стран нет свободного доступа к мировой культуре, поскольку на их языках говорит мало людей, а возможности для перевода мирового наследия на национальные языки чрезвычайно ограничены и затратны. Поэтому особую важность приобретает владение иностранными языками, и в этой области только русский и английский могут предложить относительные преимущества. На русский язык переведены произведения мировой литературы, продублированы фильмы, на русском созданы многочисленные учебники. В то же время английский становится своего рода международным языком. Россия и США должны вместе поддерживать преподавание русского и английского языков как полезных инструментов модернизации. Соединенным Штатам следует признать «мягкую силу» культуры России в качестве положительного элемента для обществ центральноазиатских стран.

б. Инвестирование в образовательные учреждения и профессиональное обучение

Больше всего центральноазиатские государства пострадали от утраты технического опыта, знаний в области естественных и прикладных наук и инженерного потенциала. Такая ситуация напрямую подрывает их автономию с точки зрения экономического развития и сказывается на местном рынке труда. Только Узбекистану удалось развить плотную сеть профессионально-технических учебных заведений и благодаря этому вырастить новое поколение технических специалистов. Что касается иностранных инициатив, то только турецкие лицеи играют эту роль, но и они не лишены недостатков в силу некоторых идеологических особенностей. Американская помощь в образовательном секторе направлена главным образом на наиболее «уязвимые» естественные науки (физика, биология), а также на общественные науки и государственную политику и распространяется только на уровне элиты. Россия и США могли бы послать центральноазиатским обществам сигнал о своей непосредственной заинтересованности в их автономном развитии, оказав финансовую помощь в создании профессионально-технических образовательных учреждений и возродив профессиональное обучение среди сельского населения.

в. Поиск успешного решения общемировых проблем миграции и интеграции

Соединенные Штаты лидируют в мире по числу приезжающих в страну мигрантов, опережая Россию по этому показателю. Если США в силу

традиции являются страной иммиграции, то для России, которая долго была страной эмиграции, это явление новое. Обе страны сталкиваются со значительными масштабами нелегальной миграции и трудностями в осуществлении контроля на своих южных границах. Даже в очень сложном культурном контексте наблюдается определенная схожесть в миграционных и интеграционных тенденциях, при этом Россия и США нуждаются в выработке конструктивных политических стратегий. Безусловно, они выиграют от обмена знаниями и опытом.

г. Использование американской и российской «мягкой силы» для привлечения внимания к проблемам Центральной Азии на международных форумах

Обе страны могли бы привлечь внимание международного сообщества к проблемам Центральной Азии, выдвигая совместные инициативы в ООН и в рамках «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки».

Рекомендации

а. Организовать совместные культурные мероприятия в Центральной Азии, например: 1) издать серию российско-американских книг по ряду конкретных тем для совместного распространения в Центральной Азии, основываясь на успешной модели французско-немецких книг по истории (аналогичные инициативы в настоящее время осуществляют Япония и Китай в рамках «примирения», например, совместная книга по истории «холодной войны»); 2) совместные конкурсы для школьников и студентов на базе российских и американских посольств в центральноазиатских странах, в ходе которых можно задействовать знания языков и культур.

б. Приступить к осуществлению пилотного проекта российско-американской средней профессионально-технической школы в Киргизии или Таджикистане, где обучение велось бы на русском и английском, а преподаватели были бы из России и США. Обучение будет направлено на удовлетворение потребностей сельского населения и подготовку технических специалистов в сельском хозяйстве, водоснабжении и энергопотреблении.

в. Создать российско-американскую экспертную группу по миграции и интеграции для анализа мер политики обеих стран в области управления миграционными потоками и превращения мигрантов в полноценных участников интеграционного процесса. Группа будет заниматься: 1) обменом положительным опытом в области интеграции мигрантов; 2) содействием более полному пониманию правовых проблем и опыта толерантности в обеих странах.

г. Провести специальное заседание стран «Большой восьмерки» или «Большой двадцатки» с целью привлечения внимания международной общественности

к региону и организовать трехсторонние экспертные дискуссии в формате США—Россия—Китай и США—ЕС—Россия для выработки более тесных форм сотрудничества с участием Китая и ЕС в Центральной Азии.

2.3. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ

Совместная оценка

С точки зрения экономического присутствия асимметрия между Россией и США чрезвычайно велика. За исключением крупных энергетических контрактов, подписанных в 1990-е годы, и некоторых отраслевых ниш, таких как медицинские материалы или агропромышленные технологии, американские фирмы очень скромно представлены в Центральной Азии и не считают этот рынок привлекательным. Российские компании в силу особенностей местных рынков более конкурентоспособны, пользуются преимуществами Таможенного союза для получения доступа к Казахстану, но с трудом конкурируют с китайскими предприятиями.

Экономическое сотрудничество определяется не только состоянием рынков, оно имеет и геополитический аспект. США, например, считают, что Таможенный союз и Евразийский союз препятствуют диверсификации и модернизации центральноазиатских рынков и искусственно создают перекося в торговле в пользу России. Что касается Москвы, то она считает, что поддерживаемый американцами проект «Шелкового пути», который связывает Центральную Азию с Южной Азией, не имеет под собой реальных экономических стимулов, а является антироссийской геополитической конструкцией. Стратегии транспортировки энергоносителей также отчасти противоречат интересам России и США, так как первая хотела бы сохранить единую евразийскую систему, тогда как США настаивают на диверсификации либо на Южную Азию (проект ТАПИ), либо на Европу («Набукко»).

На фоне этих расхождений у США и России есть общая позиция по четырем вопросам:

1) Экономическое развитие является фактором прочной стабильности в Центральной Азии. Ключевым элементом для региона остается обеспечение занятости и перспектив на будущее. Несмотря на успехи в некоторых отраслях, общая картина региона, с точки зрения развития, негативная. Основная инфраструктура для обеспечения безопасности населения (доступность продовольствия, воды, здравоохранения и образования) продолжает разрушаться, дополнительно ослабляя перспективы развития.

2) Проекты с участием иностранного капитала должны быть ориентированы не на получение прибыли, поскольку они чаще всего создают ренту,

присваиваемую правящими элитами, а на создание рабочих мест. Сельское хозяйство, в котором по-прежнему занято около половины населения Центральной Азии, не в состоянии обеспечить достойное существование, что будет и дальше служить «фактором выталкивания» сельских жителей из привычной среды и их маргинализации. Городские жители также сталкиваются с проблемами получения работы, соответствующей их ожиданиям с точки зрения уровня жизни. Основные доноры — США, Россия и Китай — должны договориться о жестком контроле за предоставляемой помощью и обеспечить взаимодействие спонсоров. В Москве атака на западную собственность всегда расценивается негативно. Такие случаи нарушают инвестиционную привлекательность для всех, и поэтому верховенство права является общим интересом. В этой связи можно рассматривать и продвигаемые Россией и Казахстаном интеграционные проекты, цель которых в конечном итоге обеспечить соблюдение единых правил для всех, снизить риски для бизнеса.

3) Проблемы энергетики региона, в том числе ее водно-энергетической составляющей, становятся все более острыми. Советская централизованная система обмена энергией и водой в условиях независимости и новых отношений между государствами региона фактически перестала действовать. Переход от советской модели к международному режиму оказался сложным и чреватым обострением конфликтов между странами, расположенными в верховьях рек региона и нуждающимися в электроэнергии зимой, и странами, расположенными ниже по течению, которым необходима вода для ирригации летом. Проблема воды и энергии, как и продовольственная безопасность, является ключевой для развития регионального сотрудничества проблемой, подлежащей решению. Что касается энергетики, то электроэнергия открывает больше возможностей для взаимодействия, чем углеводороды, у России и США есть общая заинтересованность в развитии производства электроэнергии в Центральной Азии, в частности, в развитии проекта CASA-1000 по экспорту энергии Таджикистана и Кыргызстана в Южную Азию. Формирование нового регионального режима водопользования в Центральной Азии вряд ли возможно без участия внешних игроков. Сотрудничество РФ и США приобретает в данном контексте особое значение как фактор, способный помочь предотвратить эскалацию конфликтов между странами региона.

4) США приветствуют создание российской организации помощи развитию (Россотрудничество), которая укрепляет позиции России в качестве донора. Москва поддерживает роль американского USAID в консолидации центральноазиатских обществ с точки зрения задач «мягкой» безопасности.

Возможности для сотрудничества

а. Согласование донорских инициатив России и США во избежание прямого дублирования

В условиях финансовых ограничений в США, России, а также в европейских странах и в то время, когда большинство центральноазиатских стран, особенно Таджикистан и Киргизия, нуждаются в помощи и инвестициях для развития, Москва и Вашингтон могли бы попытаться согласовать свою политику в этих областях и избежать прямого дублирования. Помощь из России и США сложно сравнивать, так как российские средства поступают по многим каналам (международные доноры, евразийские институты и двусторонние соглашения), в результате чего ее сложнее отслеживать. Но взаимодействие по нескольким конкретным донорским инициативам послужило бы для центральноазиатских обществ отчетливым сигналом о долгосрочных намерениях и желании содействовать их экономическому развитию.

б. Подготовка совместной инициативы в области водоснабжения и электроэнергетики

Большинство инициатив в области водоснабжения, принадлежащих Европе или Всемирному банку, не помогло преодолеть региональную напряженность. Совместная российско-американская инициатива в этой области хоть и не смогла бы полностью устранить глубокое недоверие между региональными участниками, но она позволила бы привлечь их к диалогу и придала бы новый импульс поиску надежного решения. Такая инициатива продемонстрировала бы понимание Россией и США того, что вода и энергия являются основополагающими факторами экономического благополучия и регионального сотрудничества в Центральной Азии. В результате было бы проще организовать коллективные действия в области продовольственной безопасности, которые бы открыли путь долговременному решению проблемы водо- и энергоснабжения.

в. Оказание помощи странам исхода мигрантов в выработке стратегии реинтеграции возвращающихся

Мигранты, отправляющиеся в Россию и США, возвращаются в свои страны и пытаются развивать профессиональные стратегии, позволяющие им жить на родине. Страны исхода беспокоит «отток мозгов» в результате массовой миграции, и они призывают превратить его в инструмент развития. И Москва, и Вашингтон заинтересованы в оказании помощи странам исхода в выработке стратегий, позволяющих задействовать возвращающихся мигрантов и внести вклад в устойчивое развитие.

Рекомендации

а. Институционализировать каналы коммуникаций между USAID и Россотрудничеством

Все связанные с оказанием помощи учреждения выиграют в случае создания совместных стратегий или как минимум отказа от дублирования деятельности.

б. Определить области для двусторонней донорской инициативы, касающейся вопросов «мягкой» безопасности

Есть два сектора, которые, как представляется, подходят для объединения российского и американского опыта: продовольственная безопасность и здравоохранение.

в. Опубликовать совместное заявление по безопасности водоснабжения, указав на решимость России и США содействовать равноправному и надежному доступу к воде всех стран Центральной Азии. Такое заявление могло бы привести к назначению представителей, чья роль состояла бы в координации действующих региональных форумов и попытке продвинуться в дискуссии о воде.

г. Сотрудничать в области электроэнергетики в проекте CASAREM (Региональный электроэнергетический рынок Центральной Азии и Южной Азии) и в его первом этапе CASA-1000.

д. Создать экспертную группу по профессиональному обучению мигрантов. Она могла бы заняться сравнением успешных инициатив, которые реализуются в странах, принимающих мигрантов, в том числе в Европе, а также выработкой совместного плана в поддержку формирования миграционной политики в области профессионального обучения.

III. ДОРОЖНАЯ КАРТА СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Как трансформировать данные предложения в набор конкретных практических шагов? Основные приведенные в докладе рекомендации можно попытаться разделить на краткосрочные (до 2 лет) и долгосрочные (до 5–7 лет). Такое разделение условно, поскольку для создания совместных групп или пилотных проектов может не понадобится много времени, но главное, чтобы начатая ими работа стала долгосрочным и постоянным фактором российско-американского взаимодействия в регионе.

В краткосрочной перспективе:

1. Создать двухстороннюю экспертную группу для обсуждения и подготовки совместных документов по внутривосточным проблемам Центральной Азии (РСМД и CAP, Elliott School of International Affairs).
2. Определить приоритетные области для двусторонней донорской инициативы, касающейся вопросов «мягкой» безопасности, например, продовольственная безопасность и здравоохранение (Россотрудничество и USAID).
3. Провести специальное заседание стран «Большой восьмерки» или «Большой двадцатки» для привлечения внимания международной общественности к региону и организовать трехсторонние экспертные дискуссии в формате США—Россия—Китай и США—ЕС—Россия для выработки более тесных форм многостороннего сотрудничества (G8, G20).
4. Организовать трехсторонние экспертные дискуссии в формате США—Россия—Китай и США—ЕС—Россия для развития более тесного многостороннего сотрудничества (Министерство иностранных дел Российской Федерации, Государственный департамент США, Европейская комиссия и руководство Китая). Иран может быть подключен к данным дискуссиям в случае нормализации отношений с США.

5. Начать осуществление пилотного проекта российско-американской средней профессионально-технической школы либо в Кыргызстане, либо в Таджикистане (Министерство образования и науки Российской Федерации, USAID и правительства стран).

6. Создать российско-американскую экспертную группу по миграции и интеграции, которая могла бы заняться работой по сравнению успешных инициатив, проводимых в странах, принимающих мигрантов (ФМС России, USAID).

7. Организовывать на регулярной основе совместные культурные мероприятия в Центральной Азии, например, распространение книг, конкурсы для студентов и т.п. (Посольства России и США в государствах Центральной Азии, Фонд «Русский мир»).

В долгосрочной перспективе:

1. Развивать и институционализировать совместные инициативы по подготовке пограничников и по охране границ стран региона с Афганистаном по согласованию с их руководством (ПС ФСБ РФ, ОДКБ, Государственный департамент США и военные ведомства).

2. Поддерживать широкие экспертные дискуссии под эгидой УНП ООН по переосмыслению коллективных действий в борьбе с наркоторговлей (ФСКН РФ, Государственный департамент США и специализированные агентства).

3. Развивать и институционализировать сотрудничество в области невоенной безопасности, особенно по экологическим проблемам, изменениям климата и готовности к природным катастрофам, а также кибербезопасности (МЧС России, специальные ведомства США, академические сообщества двух государств).

4. Опубликовать совместное заявление по безопасности водоснабжения, которое могло бы привести к назначению «послов по воде», чья роль состояла бы в координации действующих региональных форумов и попытке продвинуться в дискуссиях. Определить возможности и наметить направления совместных действий в водно-энергетической сфере в Центральной Азии с учетом активности и других игроков — Китая, Ирана (Россотрудничество, USAID).

**ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА
РОССИИ И США
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Совместная оценка

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

Верстка — В.В. Брызгалова

На обложке использовано фото
с сайта www.worldofmaps.net

Формат 70×100/16.
Бумага мелованная. Печать офсетная.
Гарнитура Варнок Про. Усл. печ. л. 2,0.
Тираж 500 экз.