

В ИМЭМО РАН под председательством руководителя научного направления ситуационного анализа, академика РАН Барановского В.Г. прошел семинар по вопросам помощи развитию странам Центральной Азии. С основными докладами выступили: Бартенев В.И., к.и.н., доцент, зам. декана факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова; Кулькова О.С., к.и.н., н.с. Института Африки РАН; сотрудники ИМЭМО РАН: Вода К.Р.; Давыдов А.А.; Квашин Ю.Д., к.и.н., зав. сектором; Растольцев С.В.; Тоганова Н.В., к.э.н., зав. сектором; Уткин С.В., к.полит.н., зав. сектором; Федоровский А.Н., д.э.н., зав. сектором.

ПОМОЩЬ РАЗВИТИЮ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ КАК ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ

© 2018 г.

Материал поступил в редакцию 05.02.2018.

В данной публикации представлены результаты семинара, посвященного помощи ряда зарубежных доноров странам Центральной Азии. Рассмотрены примеры США, ЕС, Германии, Великобритании, стран Северной Европы, Турции, Китая, Японии, Южной Кореи. Показано, как к “традиционным” донорам, для которых рассматриваемый регион имеет периферийное значение, добавляются “новые”. Деятельность “новых” доноров менее прозрачна и более противоречива, но, вероятно, именно с ними может быть связан приток международной помощи в регион в будущем. Особое внимание уделено значению помощи развитию как инструмента внешней политики рассматриваемых стран.

Ключевые слова: содействие международному развитию, официальная помощь развитию, Центральная Азия, техническое содействие, программы, приоритетные области и национальные особенности помощи.

DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-105-114

Объемы, динамика, приоритетные направления (Бартенев В.И.)

Страны Центральной Азии (ЦА) существенно отличаются друг от друга по структуре экономики и базовым индикаторам социально-экономического развития (табл. 1). Степень зависимости этих стран от средств, поступающих извне в виде инвестиций, помощи или же денежных переводов, также различна (табл. 2). Киргизия и Таджикистан входят в пятерку стран с самым высоким показателем объема денежных переводов в расчете к ВВП (более 25%). Относительные объемы внешней помощи, оказываемой этим странам (в расчете к ВВП), – соответственно 12.0 и 4.5%, в остальных странах ЦА этот показатель не превышает 0.7%, то есть внешняя помощь не играет серьезной роли в финансировании развития.

Анализ содействия международному развитию государств ЦА затруднен особенностями статистического учета данных. Здесь активно действуют не только доноры, представленные в Комитете содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), пользующиеся едиными стандартами отчетности, но и “новые” доноры – арабские стра-

ны, государства БРИКС, Турция, Иран и ряд других. Так, если по данным ОЭСР, крупнейшим донором Таджикистана являются Соединенные Штаты, то по сведениям официальных властей Республики Таджикистан с большим отрывом лидирует Китай [1, с. 19]. В то же время в таджикских данных никак не фигурирует Казахстан, который, согласно ОЭСР, все последние годы выделял помощь Таджикистану (причем существенную), а также Республика Корея.

На протяжении многих лет помощь от членов КСР ОЭСР превосходила помощь от других групп доноров, причем в 2000–2010 гг. на нее приходилось от 50 до 72% (в первые годы после терактов 11 сентября 2001 г.). Однако в последние пять лет этот показатель снизился до 35–40%, а в 2015 г. и вовсе составил 30.8%. На этом фоне доля “новых” доноров выросла за 15 лет с 8.0 до 26.5%, причем за последние пять лет этот показатель почти удвоился (с 14 до 26.5%). Что касается помощи от многочисленных институтов, то в первой половине 2000-х годов она составляла почти 20%, но в последние годы достигла уже 40%.

В абсолютных цифрах объемы помощи государствам ЦА за четверть века их незави-

Таблица 1. Некоторые индикаторы социально-экономического развития центральноазиатских стран

	Казахстан	Киргизия	Таджики- стан	Туркмени- стан	Узбекистан	Афганистан (справочно)	МИР
Численность населения, 2016 г., млн человек	17.8	6.1	8.7	5.7	31.8	34.6	
ВВП, млрд долл., 2016 г.	137.3	6.5	6.9	36.2	67.2	19.5	
Доля сельского хозяйства в ВВП, 2016 г., %	5	15	25		18	22	
Место в рейтинге индекса человеческого развития, 2015 г.	56	120	129	109	114	171	
Доход на душу населения, долл., 2016 г.	7715	1078	796	6389	2111	562	10189
Место в индексе нестабильных государств, 2017 г.	113	65	61	86	63	9	
Количество насильственных смертей на 100 тыс. человек, 2015 г.	4.84	5.12	1.44 ¹	4.20	2.99	6.55 ²	
Объем поступающих в страну денежных переводов в пересчете к ВВП, 2016 г., %	0.2	30.4	26.9	0.0	3.7	2.2	0.721
Объем поступающей в страну внешней помощи в пересчете к ВВП, 2015 г., %	0	12.0	4.5	0.1	0.7	21.9	0.204
Объем помощи на душу населения, долл., 2014 г.	5	129	50	4	14	126	21

¹ 2013 г. ² 2012 г.

Источники: [2, 3, 4, 5].

Таблица 2. Официальная помощь развитию, предоставленная странам Центральной Азии, млн долл., в текущих ценах

	1995	2000	2005	2010	2015
Казахстан	64.83	189.19	225.29	211.8	82.64
Киргизия	284.67	214.71	267.48	383.92	769
Таджикистан	65.08	124.09	252.44	433.14	425.86
Туркменистан	30.7	35.53	29.05	43.8	23.62
Узбекистан	83.72	186.44	169.07	234.45	447.83
Общерегиональные программы		4.43	9.99	203.85	149.48
Объемы помощи региону (все доноры)	529	754.39	953.32	1510.96	1898.43
Объемы помощи региону (“традиционные” доноры)	250.24	454.92	533.18	688.46	584.86
Объемы помощи региону (“новые” доноры)	16.93	60.26	139.46	211.37	502.83
Объемы помощи региону (многосторонние доноры)	234.79	224.8	258.88	564.53	761.05
Доля “традиционных” доноров, %	47.3	60.3	55.9	45.6	30.8
Доля “новых” доноров, %	3.2	8.0	14.6	14.0	26.5
Доля многосторонних доноров, %	44.4	29.8	27.2	37.4	40.1
“Новые” / “традиционные” доноры, %	6.8	13.2	26.2	30.7	86.0

Источник: [6]. Долевые показатели рассчитаны В.И. Бартеневым.

симости выросли на порядок. В 1990-е годы они увеличились в 15 раз: с 31.2 млн долл. в 1992 г. до 455 млн в 2000 г., после чего рост продолжался, но уже существенно меньшими темпами. Мощным стимулом к наращиванию объемов помощи региону послужили теракты 11 сентября 2001 г. и военная операция в Афганистане. Сопредельным с ним странам ключевые мировые доноры стали уделять повышенное внимание. На 2002 г. пришелся один из самых заметных скачков – 35% по отношению к предыдущему году. Пиковые значения были достигнуты в годы мирового финансового экономического кризиса: 880 млн долл. в 2008 г. и 865 млн в 2009 г. – регион в эти годы получил

большие дополнительные объемы помощи для минимизации последствий кризиса. В текущем десятилетии, напротив, произошло значительное снижение объемов помощи для ЦА, которые в последние пять лет остаются в диапазоне 540–690 млн долл. в год. В общемировом масштабе эти цифры весьма невелики: регион в целом получает минимум в три раза меньше средств, чем любое государство из первой десятки реципиентов, и в шесть раз меньше, чем соседний Афганистан.

Если же говорить об отдельных государствах, то ни одна из стран ЦА не входит даже в число 50 крупнейших в мире реципиентов помощи. Максимальный объем, когда-либо

полученный центральноазиатской страной за год (234 млн долл. — Казахстаном в 2008 г.), соответствует уровню стран из шестой десятки государств-получателей. Доля ЦА в глобальных потоках помощи от стран КСР ОЭСР никогда не превышала 1%. Объемы помощи странам ЦА со стороны стран, не являющихся членами КСР ОЭСР, демонстрировали уверенный рост. За последние годы они увеличились на порядок: с 60 млн долл. в 2000 г. до 211 млн в 2010 г. и до 503 млн в 2015 г., при этом доля ЦА в общем объеме помощи от “новых” доноров только падала, с 5.5% в 2000 г. до 2.8% в 2015 г.

Среди многосторонних организаций-доноров наиболее заметную роль в Центральной Азии играют Азиатский банк развития, Всемирный банк, МВФ, Глобальный фонд, Исламский банк развития.

Распределение потоков помощи от членов КСР ОЭСР между отдельными странами ЦА претерпело значительные изменения с течением времени. В начале 2000-х годов крупнейшими реципиентами были Казахстан и Узбекистан (что с учетом демографии неудивительно), на которые приходилось в среднем по 30% официальной помощи развитию (ОПР) в год¹, тогда как существенно менее развитые и более нуждающиеся в помощи Киргизия и Таджикистан — почти вдвое меньше. В последние пять лет Казахстан получает лишь символические объемы помощи, в результате чего его доля остается в диапазоне 1–5%, в то время как Киргизия и Таджикистан стали получать по 25–30% всех средств, поступающих в регион. Нельзя не отметить серьезный рост (почти вдвое — с 98 до 172 млн долл.) помощи Узбекистану в 2015 г., что служит индикатором возобновления интереса доноров к данной стране. Доля Туркменистана, которая в первые годы после распада СССР составляла весомые 17–18%, в последующем снизилась многократно и в последние годы остается в пределах 0–3% от общего объема ОПР от членов “клуба доноров”.

Страновое распределение помощи от “новых” доноров выглядит совсем иначе. Обращает на себя внимание проявляемая ими весьма длительное время готовность выделять существенно большие объемы помощи более богатым Казахстану и Туркменистану, обделение вниманием Таджикистана (доля помощи данной стране в общерегиональном “портфеле” в последние 15 лет никогда не превышала 10%). Примечательна также беспрецедентно высокая доля Киргизии в последние годы, которая возросла с 31.4% в 2011 г. до 84.7%, что объясняет-

¹ Объемы помощи Узбекистану, достигшие пика в 2004 г. — 209 млн долл., после событий в Андижане в 2005 г. стали заметно снижаться и концу десятилетия составили лишь 85 млн.

ся исключительно наращиванием объемов помощи со стороны Российской Федерации, для которой Киргизия — реципиент номер один.

Необходимо также упомянуть общерегиональные программы, предназначенные для всех пяти стран региона. На протяжении десятилетия на них приходилось в целом около четверти всех средств от членов “клуба доноров”.

США (Давыдов А.А.)

Данные ОЭСР показывают, что доля всего региона в международной помощи Соединенных Штатов всегда была невелика. Причем в номинальном выражении расходы Вашингтона на регион сегодня практически вернулись к показателям более чем двадцатилетней давности: в 1993 г. они составляли 114 млн долл., а в 2015 г. — 115.58 млн, достигнув пика в 2002 г. — 423.12 млн долл.

Крупнейшую роль в оказании помощи в странах Центральной Азии со стороны Соединенных Штатов играют государственные институты, преимущественно Агентство по международному развитию и Государственный департамент.

Расходы стали более диверсифицированными. Резко увеличилось финансирование программ реформирования госуправления и развития гражданского общества. Тем не менее большая часть программ, почти 70%, была нацелена на улучшение социально-экономического положения в странах региона — развитие сельского хозяйства, здравоохранения, образования, на стимулирование экономического роста и оказание продовольственной помощи. Программы по оказанию гуманитарной помощи были в основном ориентированы на Таджикистан (92% гуманитарной помощи региону), а в Казахстане реализовывались 79% всех инфраструктурных проектов.

В президентство Б. Обамы акцент был сделан на развитие государственных институтов и гражданского общества — на эти статьи стало приходиться 45% всех расходов на регион. Еще больше средств выделялось на развитие инфраструктуры, прежде всего в Казахстане и Узбекистане, и сельского хозяйства, особенно в Таджикистане и Киргизии.

Европейский союз (Уткин С.В.)

Центральная Азия не является для ЕС приоритетным регионом, даже в общей сложности содействии Евросоюза пяти странам все равно оставляет их в пятом десятке реципиентов. Попытка придать отношениям ЕС со странами ЦА новую динамику предпринималась в 2007 г., когда была принята Стратегия ЕС для ЦА [7]. Как и в других регионах, стратегические ориен-

тиры сочетали в себе принятие ЕС сформулированных в ООН целей развития с поддержкой демократии и прав человека. Специфичным для ЦА был акцент на роли региона с точки зрения транспортных потоков. Основные ориентиры ЕС в регионе не изменились, но тем не менее к концу 2019 г. ожидается подготовка новой стратегии для ЦА.

В 2010 г. ЕС учредил специальный Фонд содействия инвестициям в ЦА (*Investment Facility for Central Asia*), в распоряжение которого на период 2010–2015 гг. было передано 179 млн долл. На практике Фонд активен в Киргизии и Таджикистане. К приоритетным направлениям деятельности Фонда отнесены:

- улучшение энергетической инфраструктуры;
- обеспечение защиты окружающей среды и контроль последствий изменения климата;
- создание и развитие МСП, поддержка занятости;
- улучшение социальных услуг и инфраструктуры, в том числе в сферах образования и здравоохранения.

Киргизия и Таджикистан лидируют среди стран региона как получатели помощи ЕС. Помощь этим странам предназначается в первую очередь на обеспечение верховенства права, образование, здравоохранение и развитие сельских районов.

Содействие Узбекистану со стороны ЕС сосредоточивается на развитии сельских территорий, что включает в себя диверсификацию продукции и повышение производительности, оптимизацию использования природных ресурсов, занятость, повышение стандартов жизни уязвимых групп населения.

Будучи самым скромным получателем помощи от стран ЕС, Туркменистан тем не менее реализует при поддержке Евросоюза несколько программ по улучшению образования, реформированию госуправления и развитию сельских районов.

Великобритания (Кулькова О.С.)

Отношения Соединенного Королевства со странами Центральной Азии продиктованы как его стремлением обеспечить свои интересы в плане безопасности и благополучия, так и ценностной основой его внешней политики. ЦА не относится к приоритетным получателям британской помощи, хотя с начала американо-британской операции в Афганистане внимание к региону повысилось.

Киргизия и Таджикистан – главные получатели британской поддержки развитию. Отношения с Узбекистаном и Туркменистаном

остаются ограниченными в силу их более закрытых экономик и нежелания участвовать в программах, направленных на развитие демократии и обеспечение прав человека [8].

Британская помощь странам ЦА реализуется преимущественно через Министерство международного развития (ММР). Ведомство располагает региональным офисом в Душанбе, а в посольстве в Бишкеке, открытом в 2011 г., действует отдел содействия развитию, координирующий свою деятельность с региональным офисом. ММР Великобритании действует в регионе преимущественно в сотрудничестве с агентствами помощи других стран и с многосторонними организациями или через них.

Согласно Плану действий в Центральной Азии на 2011–2015 гг., ежегодные объемы помощи Киргизии и Таджикистану со стороны ММР должны были составить около 20 млн долл. в год. Главными направлениями активности Великобритании в содействии развитию Киргизии стали работа по оптимизации управления государственными финансами и улучшению бизнес-климата (предполагаемый результат – экономия 95 млн долл. для федерального бюджета на сокращении административных издержек), повышение доверия к парламенту, поддержка региональной торговли товарами и энергией и регулирование миграции. ММР также вносит финансовый вклад в глобальные фонды, которые функционируют в Киргизии и играют важную роль в развитии. К ним относятся Климатический инвестиционный фонд, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и Фонд для поддержки расширения масштабов обеспечения питанием (*Scaling Up Nutrition*). Схожим образом определяются приоритеты в отношении Таджикистана.

Региональные британские программы нацелены на оказание помощи правительствам Таджикистана и Киргизии в борьбе с коррупцией и в вопросах миграции. В 2011–2015 гг. предполагалось предоставить юридическую, социальную и медицинскую помощь 208 тыс. таджиков и киргизов из социально уязвимых семей, члены которых уезжают на заработки в Россию [9, с. 35].

Важным компонентом двустороннего сотрудничества Великобритании с Казахстаном является партнерство в области образования. Британские университеты и компании активно поддерживают отношения с казахстанскими университетами и внесли свой вклад в их развитие. В 2001 г. Казахстанско-британский технический университет был создан в г. Алматы. Его партнерами выступают четыре ведущих британских университета в нефтяном секторе. “Назарбаев Университет” реализует программу

подготовки к университетскому образованию, а также проект по созданию инженерной школы при содействии Университетского колледжа Лондона. Британские университеты играют ведущую роль в обучении студентов стипендиальной программы “Болашак” (более 2000 стипендиатов окончили университеты Великобритании). По данным Министерства образования и науки Республики Казахстан, около 4000 казахских студентов обучаются в Великобритании. В 2014 г. две страны подписали Меморандум о взаимопонимании по программе партнерства “Ньютон–Аль-Фараби”. Цель этого документа заключается в поддержке совместных инноваций и научных исследований.

Германия (Тоганова Н.В.)

Как и в случае ряда других ведущих доноров, регион ЦА не приоритетен для германской внешней политики и политики помощи развитию. Непосредственно после распада СССР страны ЦА привлекали внимание как постсоциалистические страны, нуждавшиеся в поддержке перехода на рыночную модель экономики, и ввиду “благодарности ФРГ по отношению к бывшему Советскому Союзу” [10, р. 9]. В регионе проживало довольно много этнических немцев, многие из которых предпочли эмигрировать в Германию. Внимание к региону в последние годы уменьшилось: если с начала 2000-х годов участие немецких военных в войне в Афганистане (2001–2014 гг.) заставляло обращать внимание на ЦА, то с выходом на первый план проблемы миграционных потоков с Ближнего Востока и из Африки страны региона ушли с повестки дня.

Программы страновой помощи развитию существуют для Киргизии, Таджикистана, Узбекистана (в целом у ФРГ 40 таких страновых двухсторонних программ). Двум оставшимся странам региона – Казахстану и Туркменистану – помощь предоставляется в рамках общерегиональных программ.

Непосредственно после террористического акта в США 11 сентября 2001 г., в ФРГ сначала на уровне министерства по экономическому сотрудничеству и развитию, а потом и на уровне правительства принимается Концепция Центральной Азии. Во главу угла ставится борьба с терроризмом, развитие демократии и правового государства, поддержка экономического роста, защита окружающей среды и т.п. Указывается, что ФРГ будет достигать данных целей не только благодаря собственным проектам, но также сообща с международными организациями [11]. В целом содержание Концепции Центральной Азии перекликается с вышедшим в этот же период стратегическим документом, посвященным всему Азиатскому региону [12]. В 2005 г. Министерством по экономическому

сотрудничеству и развитию принимается очередная Концепция Центральной Азии (это последний концептуальный документ, нацеленный на регион целиком) [13].

Общие ориентиры Германии в регионе с годами в основном не изменились, хотя борьба с терроризмом становится менее приоритетным направлением. Так, в стратегическом документе министерства иностранных дел ФРГ от 2010 г. указывается трансформация социально-рыночного хозяйства в странах ЦА, устойчивое развитие и здравоохранение как первоочередные цели [14]. На смещение фокуса указывает и начатая в 2008 г. водная инициатива (позднее получившая название “Водная дипломатия в Центральной Азии”). Набирают обороты проекты поддержки профессионального образования.

Северная Европа (Растольцев С.В.)

Дания предоставляет помощь Киргизии и Таджикистану, в меньшей степени – Казахстану. С 90-х годов Дания поддерживала центральноазиатские государства главным образом через многосторонние международные институты. Объемы помощи незначительны. Дания направляет свои усилия на поддержание безопасности и стабильности, в том числе на границах, и укрепление института полиции на местах. В нормативной сфере Дания заинтересована в поддержке демократии и прав человека. С 2009 по 2012 гг. Дания в общей сложности выделила 3.6 млн евро на помощь ЦА.

В 2008 г. Финляндия запустила специальную программу “Инициатива Большой Европы” (*Wider Europe Initiative*). Она ориентирована на развитие сотрудничества с постсоветскими странами, в том числе в ЦА. В этом регионе были обозначены пять приоритетных направлений: безопасность, торговля и развитие, развитие информационного общества, энергетика и окружающая среда, а также социальная стабильность. Руководство помощью осуществляет Министерство иностранных дел Финляндии, которое действует согласно финской Программе политики развития.

Большая часть финской помощи выделена двум центральноазиатским странам – Киргизии и Таджикистану. Основные сферы помощи включают содействие надлежащему управлению, верховенству права и правам человека. Так, одной из главных инициатив стал проект “Равенство перед законом: доступ к правосудию” (совместно с Фондом Евразия).

Для реализации инициатив в области развития Финляндия сотрудничает с различными международными организациями. В области экологии Финляндия через Программу ООН по окружающей среде финансирует проект

развития бассейна реки Амударья и программы управления водными ресурсами *FinWater*. Обладая богатым опытом в этой сфере, финские специалисты проводят научные обмены по вопросам трансграничного управления водными ресурсами, помогают местным лабораториям по исследованию воды, выпускают совместные публикации по экологической тематике в Центрально-Азиатском регионе [15].

Общий объем финансирования по программе *WEI* для стран ЦА на период 2014–2017 гг. составил более 32 млн евро [16].

Швеция широко оказывала помощь развитию стран ЦА в 1994–2010 г. через Шведское агентство по международному развитию (*SIDA*). Реализация крупных программ завершилась после того, как в 2007 г. правительство Швеции приняло решение об оптимизации помощи, сосредоточившись на определенном круге развивающихся стран, в результате чего общее число получателей помощи сократилось с 70 до 33. С 1998 по 2008 г. ежегодная поддержка ЦА Швецией постепенно выросла с 1.3 млн до 17 млн евро. К концу 2010 г. суммарная помощь составила около 103 млн евро.

В 2004 г. *SIDA* открыло Офис по сотрудничеству в области развития в Душанбе для координации своей деятельности в регионе. Деятельность *SIDA* в Центральной Азии была направлена на поощрение текущих реформ на основе стратегий сокращения бедности и стимулирования развития, преимущественно во взаимодействии с местными правительствами. *SIDA* также работало в тесном сотрудничестве с другими двусторонними и многосторонними донорскими организациями и международными неправительственными организациями. В 2008–2010 гг. *SIDA* реализовывало стратегию поэтапного ухода из региона и было ориентировано на закрепление уже достигнутых результатов [17]. Швеция продолжила оказывать гуманитарную помощь странам ЦА. Общий объем поддержки региона за 2010–2016 гг. оценивается в 36.5 млн евро [18].

Постсоветские страны ЦА не являются приоритетом в программах помощи развитию и со стороны *Норвегии*, в то время как соседний Афганистан — крупнейший ее получатель. Норвегия оказывает поддержку центральноазиатским государствам через международные организации. Одно из важных направлений помощи — сфера образования. Норвегия выделяет средства на образовательные обмены и сотрудничество в различных областях — от геологии и экотуризма до социальных наук.

Активное участие Норвегии в помощи Афганистану повлияло на развитие проектов в странах ЦА. Норвегия ассигновала часть средств

на строительство моста между Афганистаном и Таджикистаном. С 2010 г. некоммерческая организация “Помощь норвежского народа” участвовала в проекте обезвреживания мин на афгано-таджикской границе. Норвежская помощь также идет на программы повышения эффективности водных ресурсов и энергетики. В 2010 г. был создан совместный таджикско-норвежский центр развития малых гидроэлектростанций. С 2000 по 2010 гг. траты Норвегии на цели развития в ЦА увеличились с 3 до 12 млн евро. Если в 2000 г. крупнейшим реципиентом помощи был Таджикистан, то в 2010 г. ее наибольшую долю получила Киргизия. В 2010–2015 гг. общий объем норвежской поддержки стран ЦА составил около 35 млн евро [19].

Турция (Квашнин Ю.Д.)

Почти вся помощь со стороны Турции является двусторонней. Ее участие в многостороннем содействии чрезвычайно мало. ЦА традиционно имеет большое значение с точки зрения внешнеполитических интересов Турции.

Турция пыталась помогать всем странам региона, поначалу не делая очевидного акцента на какой-то одной (хотя большая часть средств доставалась Узбекистану и Таджикистану). Впоследствии произошло сокращение помощи, предоставляемой странам ЦА, относительно общего объема турецкой ОПР. В последние годы главными направлениями для Турции стали Ближний Восток (прежде всего Сирия) и Северная Африка (Египет). Например, Египет получает в рамках турецкой ОПР больше денег, чем все страны ЦА вместе взятые. Также намечилось выделение среди центральноазиатских стран одного ключевого реципиента — Киргизии.

Объемы ОПР в каждую из стран по годам могут сильно меняться. Так, если в 2012 г. Киргизия аккумулировала 6.06% от общих расходов Турецкого управления по сотрудничеству и развитию (*TICA*), то в 2013 г. — всего лишь 0.84%. Зачастую большие финансовые поступления в страну могут быть связаны с реализацией одного-двух крупных проектов, соответственно на следующий год после их завершения удельный вес данной страны в потоках ОПР, как правило, сокращается.

В разных странах ЦА приоритетными считаются различные статьи расходов, по которым выделяется помощь. Так, в Казахстане явно доминирует образование (82% от всей турецкой помощи), за которым с большим отрывом следует статья “Административная и гражданская инфраструктура” (около 10%). В Киргизии также лидирует образование, но его доля заметно ниже (37%), за ним идут здравоохранение (28%) и “Административная и гражданская инфраструктура”.

тура” (21%). Вообще, помощь Киргизии наиболее сбалансирована по распределению расходов. В Узбекистане и Таджикистане основные средства (соответственно 86 и 69%) идут на здравоохранение. В Туркменистане первое место занимает образование (55%), на второе место вышла поддержка производственного сектора.

Образовательные проекты предполагают содействие в создании научно-исследовательских лабораторий, оснащение школ необходимым оборудованием и, главное, открытие университетов (в том числе Киргизско-турецкого университета “Манас” в Бишкеке, в который было вложено более 150 млн долл. [20, с. 16]). Проекты по здравоохранению – это обучение медицинского персонала, создание мобильных клиник (преимущественно в сельских районах, испытывающих острые проблемы со здравоохранением), переоснащение больниц и поликлиник, проведение сложных операций и пр.

В Турции изначально были завышенные ожидания насчет данного региона, которые явно не оправдались, в первую очередь в силу роста влияния в ЦА других игроков – Китая, России и, в случае с Таджикистаном, Ирана. Турецкие авторы указывают на крайнюю неравномерность оказываемой помощи и ее тесную привязку к контексту текущих политических отношений между Турцией и тем или иным государством ЦА (пример – события в Андижане в 2005 г., спровоцировавшие десятилетний период ухудшения отношений Турции с Узбекистаном [21]).

Турция оказывает содействие улучшению работы правоохранительных органов центральноазиатских стран, оплачивая стажировки для их сотрудников. Эта практика оказалась особенно востребованной в Туркменистане: местные полицейские охотно приезжают в Турцию для прохождения курсов по реагированию на угрозы мятежей и акций протеста (по отчетности ТИСА такие программы проходят как ОПР).

Китай, Япония, Южная Корея (Федоровский А.Н., Вода К.Р.)

Эти страны, крупные азиатские доноры, фокусируются на решении ряда долгосрочных задач. В первую очередь обеспечение стабильности и безопасности в регионе связывается ими с предупреждением угрозы распространения исламского радикализма. В основном это касается КНР, чьи западные провинции, населенные, в том числе, мусульманами, непосредственно граничат со странами ЦА. Вместе с тем данная проблема тревожит также Южную Корею и Японию, опасаящихся распространения негативных процессов в жизненно важный и близкий для них регион Юго-Восточной Азии со значительным исламским населением.

Инструментами, способными позитивно повлиять на весь комплекс социально-экономических и религиозно-политических процессов, становятся помощь в создании эффективных рыночных механизмов, поддержка образовательных программ, содействие улучшению окружающей среды и повышению качества здравоохранения. Большое значение страны Северо-Восточной Азии (СВА) придают также культурному аспекту своих отношений с республиками ЦА. При этом акцент делается на “азиатской общности” – принадлежности к Востоку, а также на демонстрации успешного опыта соединения рынка с восточными традициями. В этом контексте складывается конкуренция культурных программ: институтов Конфуция, “корейской культурной волны” (“халлю”) и центров японской культуры.

Каждая из стран СВА обозначила свои приоритеты в Центральной Азии. В частности, КНР отводит важное место государствам региона в реализации концепции “Экономического пояса Шелкового пути”. За последние 15 лет произошел значительный рост объемов китайской помощи странам ЦА. Если в 2001 г. ее годовой объем выделенной помощи равнялся лишь 3 млн долл. для всех пяти стран, то к 2005 г. он достиг 300 млн. В последние 10 лет на страны ЦА приходилось от 2 до 5% от общего объема китайской помощи. В результате к 2011 г. в странах региона было накоплено около 7.5 млрд долл., предоставленных Китаем.

Исследователи часто разделяют заявленную и выделенную помощь КНР и отмечают большие расхождения между этими двумя категориями [22]. Объем заявленной китайской помощи составляет около 15 млрд долл. Тенденция к росту размеров помощи наблюдалась в последние 10 лет и сохраняется.

Большая часть китайских средств идет на финансирование проектов, связанных с добычей нефти, газа и полезных ископаемых и сопутствующих этому экологических программ. После начала реализации стратегии “Экономического пояса Шелкового пути” к ним добавились инфраструктурные проекты по созданию трансграничных коридоров из Китая через ЦА. Ведущие реципиенты китайской помощи в регионе – Казахстан и Киргизия. Остальным трем странам она поступает в гораздо меньшем объеме. Наибольшую долю в китайской помощи составляют кредиты, выдаваемые Экспортно-импортным банком Китая под низкий процент. Чаще всего – это связанные кредиты, предполагающие закупку китайского оборудования и технологий, а также использование китайской рабочей силы.

Для Республики Корея одним из стимулов поддержания активности в ЦА становится ут-

верждение в качестве средней державы “глобального масштаба”, стремление участвовать в определении повестки дня в регионе. Кроме того, принципиальное значение для Сеула имеет поддержка корейской диаспоры в ЦА (главным образом в Узбекистане и Казахстане).

На страны ЦА приходится около 2% объемов помощи, исходящей от Республики Корея. В регионе накоплено около 250 млн долл. корейской помощи. Среди реципиентов выделяется Узбекистан. Он является также ведущим экономическим партнером Сеула в регионе. Изначально помощь, предоставляемая Республикой Корея странам ЦА, носила гуманитарный характер. Сеул, помимо оказания помощи корейской диаспоре, активно включал ее членов в свои бизнес-проекты.

Постепенно арсенал видов и направлений помощи со стороны Республики Корея странам ЦА расширялся. Корейское государственное агентство международного сотрудничества, отвечающее за политику в этой области, ставит следующие цели корейской ОПР в регионе: борьба с безработицей, сокращение разрыва между богатыми и бедными, подтягивание сельских районов к городским.

Важное место в южнокорейской политике помощи в Центральной Азии (по объемам и по значению) заняли образовательные программы, а также проекты подготовки кадров. В процессе хозяйственной деятельности в регионе южнокорейские компании столкнулись с проблемой нехватки квалифицированных трудовых ресурсов, обозначилась потребность их подготовки и обучения. На решение этой задачи, в частности, направлены проекты по созданию учебных центров.

Япония оказывает помощь ЦА с момента обретения этими странами независимости, но этот регион в основном не был для Токио приоритетным объектом политики содействия развитию. Тем не менее периодически Япония пытается активизировать свое присутствие в регионе (1996, 2006, 2015–2016 гг.). К главным побудительным мотивам развертывания японской программы помощи в ЦА следует отнести конкуренцию с Китаем за влияние на страны региона и содействие деятельности японского бизнеса, для чего осуществляются вложения в развитие инфраструктуры, в экологические, образовательные и культурные программы. На 2014 г. странами ЦА суммарно было получено от Японии около 2.5 млрд долл., включая льготные кредиты, гранты и техническую помощь.

Наибольшая поддержка в виде льготных кредитов была предоставлена Казахстану – около 600 млн долл. за весь период. Узбекистану, Киргизии и Таджикистану выделяется преимущественно безвозмездная помощь, в том числе

Узбекистан получает 30% грантов и технической помощи, Киргизия – 15, Таджикистан – 10%.

В Узбекистане Япония акцентирует три ключевые цели политики содействия развитию: модернизация и возведение объектов инфраструктуры – финансирование строительства дорог, электростанций; развитие людских ресурсов: обучение, подготовка кадров; помощь сельскохозяйственным районам, улучшение здравоохранения.

В Киргизии приоритетными ориентирами политики помощи Япония называет развитие инфраструктуры, сельского хозяйства и бизнеса. Именно здесь наибольших успехов достигла программа “Одна деревня – один продукт”, направленная на усиление конкурентоспособности отдельных регионов в производстве конкретных видов агропродукции.

Для Таджикистана в качестве первоочередных задач обозначены борьба с бедностью и улучшение жизни людей, в особенности в районах, граничащих с Афганистаном.

В 2015 г. премьер-министр Синдзо Абэ впервые посетил все пять стран ЦА, что имело целью показать интерес Японии к этому региону. Политика помощи – один из козырей дипломатии Токио. Она призвана продемонстрировать возможности Японии участвовать в решении острых проблем регионального развития. С. Абэ предложил создать фонд для ЦА в размере 30 млрд долл.

Между тем в ходе реализации странами СВА программ помощи проявился ряд проблем. В частности, доминирующая роль государства в КНР при определении мер содействия развитию в ЦА, в условиях наращивания китайского присутствия в регионе, становится обстоятельством, вызывающим настороженность к китайским программам. Это в некоторых случаях может препятствовать реализации китайских проектов; например, когда местные власти ограничивают завоз китайской рабочей силы для строительства объектов в рамках программ помощи развитию или затрудняют отвод земель китайским компаниям.

Позиция элит стран ЦА двойственна. С одной стороны, присутствует недовольство недостаточной вовлеченностью РК и Японии в дела региона. С другой стороны, существуют опасения, связанные с возможной поддержкой со стороны государственных, частных и неправительственных институтов этих стран независимых от власти деловых и общественных организаций в Центральной Азии.

* * *

Опыт стран, рассмотренных на семинаре, показывает, что помощи развития как инструменту политики уделяется большое внимание,

и можно ожидать продолжения его активного использования в будущем. Однако для ведущих доноров регион ЦА является скорее периферийным. Это открывает определенные возможности для “новых” доноров, действующих менее согласованно и в меньшей степени ориентированных на использование ресурсов международных организаций. Гармонизация работы разных стран и негосударственных ак-

торов в регионе может стать задачей будущего, решение которой позволит повысить эффективность использования относительно небольших объемов оказываемой помощи.

Публикация подготовлена в рамках гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 15-07-00061а “Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: опыт зарубежных стран”) в ИМЭМО РАН.

Материал подготовили к печати

В. БАРАНОВСКИЙ (baranovsky@imemo.ru)

С. УТКИН (s.utkin@imemo.ru)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан. *Отчет о внешней помощи 2015*. Душанбе, 2016. [Tajikistan State Committee on Investments and Management of State Property. Report on Foreign Aid 2015. Dushanbe, 2016 (In Russ.)] Available at: http://amcu.gki.tj/index.php?option=com_content&task=view&id=153&Itemid=215 (accessed: 08.01.2017).
2. *The World Bank Open Data*. Available at: <https://data.worldbank.org> (accessed 10.11.2017).
3. *United Nations Development Programme. Human Development Data (1990–2015)*. Available at: <http://hdr.undp.org/en/data> (accessed 13.11.2017).
4. *Fund for Peace. Fragile States Index*. Available at: <http://fundforpeace.org/fsi/> (accessed 19.11.2017).
5. *UN Office on Drug and Crime (UNODC) Statistics*. Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html> (accessed 10.11.2017).
6. *Organization for Economic Cooperation and Development. OECD.Stat*. Available at: <http://stats.oecd.org/index.aspx> (accessed 14.11.2017).
7. *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*. Available at: <http://aei.pitt.edu/38858/> (accessed 11.12.2017).
8. Walker A. *The United Kingdom and Central Asia*. Available at: http://fride.org/download/PB3_UK.pdf (accessed: 08.01.2017).
9. Сергеев В.М., Казанцев А.А., Бартнев В.И. *Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия: рабочая тетрадь*. Москва, Российский совет по международным делам, 2013. [Sergeev V.M., Kazantsev A.A., Bartenev V.I. *Sodeistvie razvitiyu gosudarstv Tsentral'noi Azii: strategicheskie gorizonty rossiiskogo uchastiya: rabochaya tetrad'*. Moskva, Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam, 2013 [Development Assistance to Central Asian states: strategic horizons for Russia's participation: Working Paper]. Moscow, Russian International Affairs Council, 2013.]
10. Krumm R. *Zentralasien Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte* (Kompass 2020). Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04259.pdf> (accessed 11.12.2017).
11. *Zentralasienkonzept der Bundesregierung*, 2002. Available at: www.bpb.de/system/files/pdf/DPYKUZ.pdf (accessed 08.01.2017).
12. *Asien-Konzept*, 2001. Available at: www.bpb.de/system/files/pdf/DD0QRB.pdf (accessed 08.01.2017).
13. *Zentralasienkonzept*. (Berlin), BMZ, Referat Entwicklungspolitische Informations und Bildungsarbeit, 2005. 11 S.
14. *Deutschland und Zentralasien, 2010*. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/347910/publicationFile/4030/Zentralasienstrategie.pdf> (accessed 11.11.2017).
15. Lipiäinen T. *Finland and Central Asia*. Available at: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/National-PB10-FN.pdf (accessed 10.11.2017).
16. *Finland's Development Cooperation in Eastern Europe and Central Asia, 2014–2017. Wider Europe Initiative*. Available at: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=127181&GUID=%7BF83ADC6D-999F-4EB5-BB67-7F1B8B17D66D%7D> (accessed 10.11.2017).
17. Joensson J. *Sweden and Central Asia*. Available at: http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/National-PB15-SW.pdf (accessed 10.11.2017).
18. *Openaid.se*. Available at: <http://openaid.se/aid/2016/> (accessed 10.11.2017).
19. *Norwegian Aid Statistics. Norad – Norwegian Agency for Development Cooperation*. Available at: <https://www.norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/?tab=geo> (accessed 10.11.2017).
20. Карымшаков К., Богатырев В., Турдубаева Э. *Роль и восприятие Турции в Кыргызстане*. Бишкек, Фонд им. Фридриха Эберта в Кыргызской Республике, 2012. [Karymshakov K., Bogatyrev V., Turdubaeva E. *Rol' i vospriyatie Turtsii v Kyrgyzstane* [The Role and Perception of Turkey in Kyrgyzstan]. Bishkek, Friedrich Ebert Stiftung in Kyrgyzstan. Bishkek, 2012.]
21. Turkey in Central Asia: Turkic Togetherness. *The Diplomat*, 28.11.2014. Available at: <http://thediplomat.com/2014/11/turkey-in-central-asia-turkic-togetherness> (accessed 05.11.2017).
22. Wolf C., Wang X., Warner E. *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities*. Available at: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR118.html (accessed 15.11.2017).

DEVELOPMENT ASSISTANCE TO CENTRAL ASIA AS A FOREIGN POLICY INSTRUMENT*(World Economy and International Relations, 2018, vol. 62, no. 7, pp. 105-114)**Received 05.02.2018.*

The article presents the results of a seminar organized at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, where the issues of foreign aid to Central Asia were addressed. Participants looked at the record shown by some of the leading donors, including the U.S., the EU, Germany, the UK, Nordic states, Turkey, China, Japan, South Korea. It becomes evident that emerging donors bring ever more significant flows of aid to the region, which is regarded by established donors as peripheral. Assistance provided by the established donors rose quickly after the 9/11 terrorist attack in 2001 and the subsequent military intervention in Afghanistan, whereas Central Asia was seen as the key to stabilisation of the broader region. Although regional security concerns did not disappear, they are no more on the list of priorities in comparison to other recipients of international aid. However, the established donors remain exemplary in the ways they arrange and use assistance instruments to help recipients reach development priorities. Tajikistan and Kyrgyzstan stand out as the biggest recipients of international assistance, which is justified by their poorer economic condition compared to neighbours. While the emerging donors do play a growing role in the region, Central Asia does not represent a key priority for them as well. Though in Turkey the cultural ties with Central Asia triggered hopes for growing influence, they faded since other emerging donors increased their presence in the region. The activities of emerging donors may be less transparent and streamlined, but they represent the future of foreign aid to the region. The seminar was chaired by Vladimir G. Baranovsky, Academician, Russian Academy of Sciences, IMEMO. Reports were delivered by: Vladimir I. Bartenev, Cand. Sci. (History), Lomonosov Moscow State University; Olga S. Kul'kova, Cand. Sci. (History), Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences; fellow workers of IMEMO – Kristina R. Voda, Cand. Sci. (Political Sciences); Aleksei A. Davydov; Yurii D. Kvashnin, Cand. Sci. (History); Sergei V. Rastol'tsev; Natal'ya V. Toganova, Cand. Sci. (Econ.); Sergei V. Utkin, Cand. Sci. (Political Sciences); Aleksandr N. Fedorovsky, Dr. Sci. (Econ.). The paper was edited by V. Baranovsky, S. Utkin.

Keywords: development assistance, official development assistance, Central Asia, technical assistance, national priorities, foreign policy.

DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-105-114