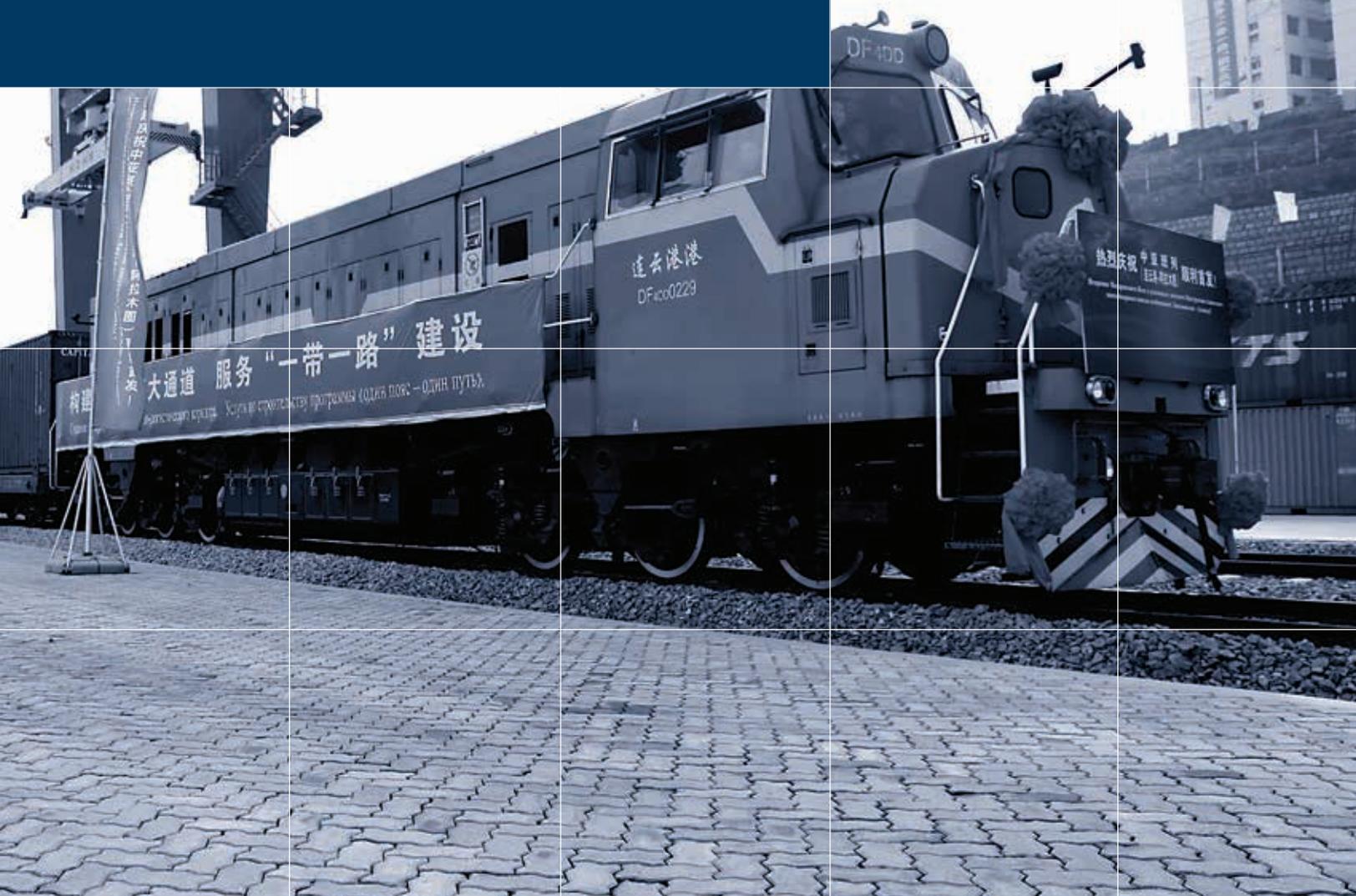




МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ



ПОЛИТИКА США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ 3.0

Юджин Румер, Ричард Сокольский,
Пол Стронски



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

ПОЛИТИКА США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ 3.0

Юджин Румер, Ричард Сокольский,
Пол Стронски

Перевод с английского языка Максима Коробочкина.

Данный выпуск «Рабочих материалов» подготовлен Московским Центром Карнеги — представительством Фонда Карнеги за Международный Мир (США), являющегося некоммерческой неправительственной исследовательской организацией.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Никакая часть данной публикации не подлежит использованию кем-либо в какой бы то ни было форме, в том числе воспроизведению, распространению, переработке, иначе как с письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир. Запросы, пожалуйста, направляйте в Московский Центр Карнеги.

Россия, 125009, Москва,
Тверская ул., 16/2
Тел.: +7 (495) 935-89-04
Факс: +7 (495) 935-89-06
info@Carnegie.ru

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта
<http://www.carnegie.ru>.

© Carnegie Endowment for International Peace, 2016

Содержание

Об авторах	v
Краткое содержание	1
Введение	3
Политика США в ретроспективе	5
Что происходит в регионе	6
От Евразии к Азиопе: меняющиеся геополитические реалии	10
Интересы и задачи США	19
Пересмотр политики США	25
Заключение	30
Примечания	33
Московский Центр Карнеги	41

Об авторах

Юджин Румер — директор Российско-евразийской программы Фонда Карнеги за Международный Мир.

Ричард Сокольский — старший научный сотрудник Российско-евразийской программы Фонда Карнеги за Международный Мир. Основное направление его исследований — политика США по отношению к России в контексте украинского кризиса.

Пол Стронски — старший научный сотрудник Российско-евразийской программы Фонда Карнеги за Международный Мир. Основное направление его исследований — отношения России со странами Центральной Азии и Южного Кавказа.

Краткое содержание

Значительные геополитические изменения и нестабильная ситуация в государствах Центральной Азии создают предпосылки для усиления соперничества между Россией и Китаем за влияние в регионе. В то же время Центральная Азия становится менее открытой для американского влияния и программ по распространению демократии. Политике США необходимо адаптироваться к сложившимся условиям, чтобы цели Вашингтона в Центральной Азии были координированы с его на самом деле ограниченными ресурсами и интересами. Чрезмерные и невыполнимые обещания, постановка амбициозных, но нереалистичных задач приведут лишь к взаимному раздражению и вызовут в пяти странах региона разочарование в США. Напротив, все стороны выиграют в результате проведения политики, основанной на реалистичной оценке ситуации и американских интересов.

Основания для пересмотра политики США

- По мере сокращения военного присутствия США в Афганистане значение Центральной Азии как «ворот» в эту страну в стратегических расчетах Вашингтона тоже будет уменьшаться.
- Первые 25 лет своей независимости государства Центральной Азии были геополитически ориентированы на Запад. США помогли пяти странам региона укрепить независимость и суверенитет. На этом важнейшем для рассматриваемых государств этапе Америка полностью выполнила свои партнерские обещания и в свою очередь получила поддержку в регионе, когда это было необходимо.
- Сегодня Центральная Азия движется в ином направлении. В регионе происходит крупный геополитический сдвиг, результатом которого станет ослабление связей с евроатлантическим сообществом и усиление влияния и значения Китая. В обозримом будущем главными партнерами стран Центральной Азии в сферах политики, экономики и безопасности будут Пекин и Москва: это связано с преобладающим экономическим влиянием Китая в регионе и остаточным присутствием России.

- Эти изменения вызовут сокращение присутствия и влияния Америки в регионе и усложнят задачу по превращению центральноазиатских стран в демократические государства с рыночной экономикой, связанные друг с другом региональной экономической интеграцией.
- В этих новых условиях реализация важных для Вашингтона задач потребует значительных изменений в политике США.

Рекомендации для Вашингтона

- Сделать приоритетным сотрудничество с Казахстаном и Узбекистаном.
- Признать, что у США в регионе есть некоторые общие цели с Россией и Китаем, и найти способ использовать действия Пекина и Москвы для реализации американских интересов.
- Требования перемен должны исходить от самих граждан стран Центральной Азии, а реформаторская программа США должна быть нацелена в первую очередь на улучшение социально-экономического положения, а не распространение демократии.
- Не ставить сотрудничество в сфере безопасности в зависимость от ситуации с правами человека.
- Избегать милитаризации политики США в качестве ответа на преувеличенную угрозу исламского экстремизма.
- Эффективнее использовать имеющиеся рычаги влияния, «набивать себе цену» и ставить более реалистичные задачи, выстроенные по степени важности.

Введение

В политике США в Центральной Азии с 1991 года, когда пять государств — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан — обрели независимость, можно выделить три этапа. На первом — от распада СССР до терактов 11 сентября 2001 года — у Соединенных Штатов было три приоритета: обезопасить оружие массового поражения, доставшееся в наследство от СССР; помочь странам Центральной Азии укрепить и отстоять недавно обретенный суверенитет, независимость и территориальную целостность в случае возрождения российского империализма и разрушить монополию России на трубопроводные системы и транзитные маршруты для центральноазиатской нефти и газа в качестве гарантии независимости региона от Москвы. США однозначно отвергли геополитический подход в отношении Центральной Азии в пользу долгосрочной политики поддержки формирования в регионе демократического строя, свободного рынка и экономической интеграции. Однако, несмотря на порой напыщенную риторику, руководство США не придавало Центральной Азии приоритетного значения. Усилия США по укреплению стабильности, безопасности, обеспечению экономического процветания и совершенствованию государственного управления в регионе носили умеренный характер. Описанный подход можно назвать «Политика США в Центральной Азии 1.0».

После событий 11 сентября отношение Вашингтона к Центральной Азии и характер сотрудничества с государствами региона резко изменились — началось формирование «Политики 2.0». Конечно, интерес к осуществлению долгосрочной программы политических и экономических реформ сохранялся, но на первый план вышли соображения, связанные с военными задачами и безопасностью. Потребность тылового обеспечения военной операции США в Афганистане, а значит, и зависимость от доступа к военной инфраструктуре региона возобладали над стремлением содействовать политическим и экономическим реформам, соблюдению прав человека. Вашингтон стал придавать большее значение сотрудничеству в сфере безопасности со странами, где у него появились базы, и геополитическим позициям США в регионе в целом. Из зоны

второстепенного внимания Центральная Азия превратилась в регион, занимавший важное место в стратегии США, — пусть даже связано это было не с его собственной значимостью, а со вспомогательной ролью в усилиях по стабилизации положения в Афганистане.

Первые два этапа отношений Америки с независимой Центральной Азией связывает общая тема: интересы США лежали за ее пределами — и действия Вашингтона были следствием политики, приоритетов и взаимоотношений со странами, окружавшими регион. Теперь же, когда при-

сутствие и роль боевых частей США в Афганистане существенно сокращается, Вашингтону необходимо заново определить свои интересы, выстроить приоритеты и взаимоотношения в регионе — причем в ситуации, когда готовность и способность России к вмешательству во внутренние дела своих соседей повысились. Более того, долгосрочная цель усиления влияния в Центральной Азии, которую преследуют и Москва, и Пекин, может увеличить напряженность

Вашингтону необходимо заново определить свои интересы, выстроить приоритеты и взаимоотношения в Центральной Азии.

между ними, да и между государствами самого региона. Соперничество двух держав побуждает центральноазиатские государства стремиться к тому, чтобы участие Запада в делах региона сохранилось для сдерживания амбиций России и Китая. Все эти события представляют собой контекст для «Политики США в Центральной Азии 3.0».

Конечно, политика в отношении Центральной Азии вырабатывается не в вакууме — курс будет формироваться в контексте интересов и приоритетов Америки на мировой арене, ограничений ассигнования на оборону и помощь иностранным государствам и конкуренции с остальными проблемами, требующими внимания политического руководства США. Более того, ряд кризисов, разразившихся в это же время в других регионах, вытесняет Центральную Азию из западной повестки дня в сфере внешней политики и безопасности. Кампания против самопровозглашенного «Исламского государства» в Сирии и Ираке, кризис на Украине, гражданские войны в Йемене и Ливии, вступление в действие ядерного соглашения с Ираном и противостояние усиливающемуся напору Китая превосходят по значению события в регионе, который не является ни ареной масштабных бедствий, ни источником серьезных угроз безопасности США. На самом деле, из-за сокращения американского контингента в Афганистане возможности для продвижения американских интересов в Центральной Азии уменьшаются. Вот несколько основных вопросов, ответы на которые должны помочь сформировать политику и стратегию США в Центральной Азии:

- Какие интересы и цели у США в Центральной Азии, насколько они важны для безопасности и благосостояния Америки, для решения важнейших задач в сфере внешней политики и безопасности?

- Как выстроить эти цели по приоритетности — ведь некоторые из них противоречат друг другу? На какие компромиссы готовы пойти Соединенные Штаты?
- Какие цели наиболее реалистичны и достижимы в ближайшие десять лет, а какие долгосрочны и скорее амбициозны?
- Какая стратегия достижения этих целей наиболее эффективна и надежна и какими средствами ее реализации располагают США?
- Каковы источники влияния США на политику государств Центральной Азии? Какие шаги могут предпринять Соединенные Штаты для усиления и повышения эффективности своего влияния?

Эти вопросы и ответы на них следует рассматривать в контексте истории отношений США со странами региона за последние двадцать пять лет, с учетом успехов и неудач американской политики. Полученный опыт, наряду с внутривнутриполитическими и геополитическими тенденциями в регионе, показывает: в дальнейшем возможности для реализации американских интересов будут ограничены, а отношения со странами Центральной Азии — непростыми.

Политика США в ретроспективе

В Центральной Азии Соединенным Штатам удалось выполнить некоторые из поставленных стратегических задач, однако многие так и остались нереализованными.

Успехи

- Поддержка стран региона оправдала себя: они утвердили свой суверенитет, территориальную целостность и независимость.
- Соединенные Штаты обеспечили безопасность вывода ядерного оружия из Казахстана и демонтаж его ядерной инфраструктуры, наследства СССР.
- Ни одному государству не удалось добиться гегемонии в регионе.
- Россия больше не обладает монополией на транспортировку нефти и газа из Центральной Азии.
- США сумели эффективно использовать объекты в регионе для поддержки военных операций в Афганистане и вывода американских войск.

Неудачи

- Странам Центральной Азии не удалось существенно продвинуться к демократическому, открытому обществу, основанному на рыноч-

ной экономике, верховенстве закона и уважении к правам человека. Напротив, по всем этим направлениям происходит откат назад.

- Проект США связать Центральную Азию с Афганистаном и Пакистаном через Новый шелковый путь пока не сдвинулся с мертвой точки.
- Продвижение более тесной экономической интеграции и сотрудничества в области безопасности под руководством США в регионе было незначительным.

Что происходит в регионе

Будущее стран Центральной Азии зависит от пяти связанных между собой факторов: смены руководства, или перехода к новому поколению лидеров; экономической ситуации; коррупции и неэффективности управления; политических репрессий; угрозы исламского экстремизма.

Смена руководства

Перспектива смены руководства сильно влияет на ситуацию в регионе, и особенно в двух его самых мощных государствах — Казахстане и Узбекистане. Обе эти страны возглавляют пожилые лидеры — Нурсултан Назарбаев и Ислам Каримов. Они находятся у власти еще с советских времен и поддерживают внутривластную стабильность в своих государствах за счет силы характера, большого опыта и созданной ими системы политического патронажа. У обоих лидеров, несмотря на преклонный возраст и, возможно, проблемы со здоровьем¹, нет официальных преемников. Существует множество предположений, как могут развиваться события, но основаны они главным образом на косвенных сведениях и слухах. Известно, что в Узбекистане назревающая смена лидера уже привела к распрям среди правящей элиты², что говорит о потенциальной угрозе внутривластной стабильности в стране.

Когда речь идет о смене руководства, все внимание обычно приковано к Астане и Ташкенту, но эта проблема актуальна и для других стран региона. Так, в Киргизии — единственном номинально демократическом государстве Центральной Азии — политическая обстановка продолжает быть нестабильной. С 2005 года там произошло два государственных переворота, крупная вспышка межэтнического насилия и серия менее масштабных акций протеста.

Президенту Таджикистана Эмомали Рахмону исполнилось 63 года. Он руководит страной с 1992 года. На посту главы государства он занимается в основном укреплением контроля (своего и своей семьи) над экономическими активами страны, чтобы не упустить власть и гарантировать

ее передачу своему преемнику. Его метод — выдавливание соперников с политической и экономической арены, что зачастую провоцирует их на открытый мятеж, как это произошло в сентябре 2015 года³. Теперь, когда социально-экономическая ситуация ухудшается, соседний Афганистан продолжает быть угрозой нестабильности в регионе, а последствия недавней гражданской войны так и не преодолены, непрочные политические институты Таджикистана могут рухнуть, если начнется борьба за власть после ухода Рахмона со сцены, а то и раньше.

В Туркмении смена руководства прошла безболезненно еще в 2006 году — склонный к мании величия Сапармурат Ниязов внезапно скончался, и президентом был избран Гурбангулы Бердымухамедов. У него не было серьезных оппонентов, а избирательный процесс был абсолютно непрозрачен как для граждан Туркмении, так и для внешнего мира. Последнее обстоятельство практически гарантирует, что следующая смена руководства — когда бы она ни произошла — будет проходить в такой же обстановке неопределенности, как и предыдущая.

Экономическая ситуация

Становится все более очевидным, что государствам Центральной Азии не удалось диверсифицировать экономику. Из-за серьезных изменений на мировом сырьевом рынке и замедления темпов роста в Китае впервые за долгое время резко снизились цены на основные экспортные товары региона (нефть, газ, хлопок и золото) — и большинство стран столкнулись с острыми бюджетными проблемами и замедлением экономического роста⁴. Отвечать на подобные и новые экономические вызовы нынешнему и следующему поколению лидеров Центральной Азии придется все чаще — не только из-за колебаний цен на мировых рынках сырья, но и из-за особенностей государственного управления. Неспособность власти диверсифицировать и модернизировать экономику, чтобы уменьшить сильнейшую зависимость от сырьевых ресурсов, — серьезное и долгосрочное препятствие росту в регионе.

Экономический спад в России и снижение курса рубля сильно ударили по Центральной Азии. Денежные переводы мигрантов, отправившихся на заработки в Россию, крайне важны для выживания их родных стран. В Таджикистане эти переводы составляют около 50% валового внутреннего продукта (ВВП)⁵. Аналогичный показатель для Киргизии превышает 30% ВВП⁶. Сейчас объем переводов резко снизился⁷ — в некоторых странах на четверть, — и, по прогнозам, это падение продолжится. Девальвация рубля оказала сильное негативное воздействие на экспорт из Казахстана в Россию⁸, вынудив его правительство девальвировать и собственную валюту⁹ — последствия этого решения по сей день сотрясают экономику и политическую систему страны. Поскольку цены на углеводороды остаются низкими, у Туркмении, по некоторым данным,

возникли проблемы с поддержкой системы социального обеспечения — одной из главных опор репрессивного режима¹⁰.

У всех стран Центральной Азии серьезные проблемы с привлечением иностранных инвестиций. Так, Казахстан — государство с лучшим деловым климатом в регионе — занимает в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» за 2015 год лишь 77-е место из 189¹¹. Таджикистан же, где деловой климат наименее благоприятен, находится на 166-м месте.

Коррупция и неэффективность государственного управления

Согласно докладу Всемирного банка «Показатели эффективности государственного управления», ситуация во всех пяти странах Центральной Азии крайне неудовлетворительная. Глубоко укоренившаяся коррупция, отсутствие верховенства права и прозрачности отрицательно влияют на экономический рост¹². Правящие элиты выкачивают из своих государств миллиарды долларов — у них прекрасно получается делить «добычу» между собственными родственниками и различными политическими, клановыми и другими группировками, зачастую в ущерб экономике¹³. Коррупция в сочетании с отсутствием независимой судебной системы служит орудием власти, позволяя ей обеспечивать политическую лояльность «своих людей» и бороться с соперниками¹⁴.

Без прозрачной судебной системы не может существовать механизма, который бы гарантировал выполнение договоренностей и защиту частной собственности — как от государства, так и от более влиятельных фигур в структурах управления. За экономические преступления преследуют выборочно, что, по сути, позволяет правящим элитам выводить из игры политических или экономических конкурентов¹⁵. Отсутствие основных прав и свобод сдерживает приток инвестиций, экономический рост и развитие новых отраслей, не связанных с добычей или экспортом углеводородов и других природных ресурсов.

Коррупция не ограничивается масштабным взяточничеством политических элит — в большинстве стран Центральной Азии она пронизывает все сферы жизни общества¹⁶. За последние десять лет ситуация во всех пяти государствах практически не изменилась. Коррупция мешает государствам Центральной Азии предоставлять своим гражданам качественные товары и услуги. Речь идет, в частности, о здравоохранении, образовании, повсеместной профилактике и лечении наркомании, надежном снабжении электроэнергией, санитарии, более эффективном и прозрачном пограничном контроле¹⁷. Нынешнее состояние всех перечисленных областей угрожает безопасности граждан, препятствует их социальной мобильности и повышению личного экономического благосостояния. Всепроникающая коррупция, неэффективность управления государством и отсутствие благоприятных экономических возможностей у боль-

ших групп населения — взрывоопасная смесь, которая угрожает прочности государств и режимов¹⁸.

Несмотря на коррупцию и недостатки управления, показатели качества жизни во всех пяти странах Центральной Азии за последние десять лет немного улучшились — речь идет и о средней продолжительности жизни, и о позиции в рейтинге «Индекс человеческого развития». Однако эти позитивные изменения весьма скромны, а перспективы туманны.

Политические репрессии

Большинство лидеров стран Центральной Азии в разной степени — активно, а порой жестко — пытаются не допустить появления как внутри режима, так и в оппозиции реальной политической альтернативы¹⁹, способной бросить вызов их авторитарной власти²⁰. Оппозиционные партии и политики подвергаются преследованию²¹, запугиванию, их бросают в тюрьмы и изгоняют из страны. Практически все сферы жизни гражданского общества поставлены под контроль государства.

Главным источником информации для большинства жителей региона являются государственные СМИ²². Ряд независимых медиа подвергается преследованиям, некоторые вынуждены вещать из-за рубежа. На журналистов, критикующих действия и политику лидеров, оказывается давление, некоторых из них преследуют так же, как политических оппонентов власти и активистов. Подобная ситуация порождает самоцензуру. Неравномерное распространение интернета, отчасти связанное с тем, что подключение к нему слишком дорого для многих бедных жителей региона²³, ограничивает масштаб деятельности онлайн-медиа²⁴.

Гражданские права и свободы серьезно ущемлены, большинство форм социального и экономического протеста находятся под запретом, выступления недовольных жестко ограничиваются или списываются на внешнее вмешательство — западных государств или исламских радикалов. И хотя существуют исключения, в основном протест уходит в подполье, что затрудняет оценку уровня народного недовольства правящими режимами и присутствия в странах региона экстремистских идеологий и группировок²⁵.

Угроза исламского экстремизма

Правительства стран Центральной Азии выражают озабоченность угрозой исламского экстремизма в регионе²⁶, но зачастую они преувеличивают эту опасность или называют экстремизмом легитимный политический протест, чтобы оправдать репрессии и избежать критики со стороны Вашингтона за нарушения прав человека²⁷. Несколько радикальных исламских группировок, например Исламское движение Узбекистана и отколовшийся от него Союз исламского джихада, вынуждены были

перебраться из региона в Южную Азию. На деле экстремистская угроза в регионе пока что успешно контролируется и сдерживается к югу от его границ. Тем не менее сама угроза существует, и радикальные группировки могут воспользоваться кризисом, вызванным экономическими проблемами, политическими репрессиями, сменой руководства или какими-то другими событиями, для активизации своей деятельности.

Помимо описанных глубоко укоренившихся внутренних проблем, государствам Центральной Азии приходится иметь дело с быстро меняющейся внешнеполитической обстановкой, что в будущем создаст для них как новые проблемы, так и возможности.

От Евразии к Азиопе: меняющиеся геополитические реалии

В центре Евразии происходит масштабное изменение расстановки сил. Центральная Азия переживает фундаментальный геополитический сдвиг, результатом которого станут новые роли Китая, Европы, Ирана, России, Южной Азии и США и новые отношения с ними. В совокупности эти изменения приведут к геополитической переориентации региона с Европы и США на Азию. Несмотря на напыщенные заявления Кремля о продвижении евразийской интеграции на его условиях, все более важную роль в экономическом и политическом развитии Центральной Азии и в ситуации с безопасностью в регионе будут играть соседи с востока, юга и юго-запада. В ближайшие десять лет будущее Центральной Азии будут определять пять тенденций, которые можно увидеть уже сейчас.

Китайский фактор

Китай становится самым значительным геополитическим и экономическим действующим лицом в регионе. Экономическое присутствие этой страны в Центральной Азии резко увеличилось, а масштабные планы Пекина по дальнейшему расширению влияния будут иметь важные последствия — как в экономическом, так и в политическом плане.

Торговля — основная движущая сила новых взаимоотношений. Географическая близость Китая к Центральной Азии с ее полезными ископаемыми делает их естественными партнерами. Статистические данные свидетельствуют о быстром расширении торговых связей. После распада СССР, в 1990-х, годовой товарооборот между Китаем и Центральной Азией, по оценкам экспертов, составлял от \$350 до 750 млн²⁸. А в 2013 году он превысил \$50 млрд, что намного больше товарооборота региона с Россией²⁹. Важнейшим фактором, способствовавшим расширению экономических связей между Центральной Азией и Китаем, стал экспорт энергоносителей. Начиная с середины 1990-х

Пекин вложил миллиарды долларов в инфраструктурные проекты, связанные с энергетическим сектором, и в приобретение энергетических активов. По прогнозам, к концу 2015-го голубое топливо из Центральной Азии составит до 20% потребляемого в Китае газа³⁰. И эта доля, как ожидается, будет расти по мере того, как КНР будет расширять трубопроводную сеть в регионе³¹.

Масштаб потенциальных инвестиционных проектов Китая в Центральной Азии говорит о планах усиления экономического влияния в регионе. В 2013 году правительство Китая анонсировало инфраструктурные проекты в Центральной Азии на общую сумму в \$64 млрд. В 2015 году председатель КНР Си Цзиньпин заявил о широкой инициативе «Экономический пояс Шелкового пути» — этот проект стоимостью почти в \$46 млрд предполагает выделение дополнительных средств на развитие инфраструктуры в Центральной Азии: он должен связать Китай, Центральную и Южную Азию и Европу сетью автомобильных и железных дорог и морских путей³². Из-за растущего экономического и политического влияния КНР лидеры Центрально-Азиатского региона регулярно посещают Пекин³³.

Новое лидерство Китая в энергетическом секторе оборачивается серьезнейшими геополитическими и геоэкономическими последствиями. До того как Центральная Азия открылась для Китая, у региона, лишённого выхода к морю, был только один путь для экспорта энергоносителей — через трубопроводную систему советских времен и территорию России. Россия и сегодня остается для Центральной Азии важным каналом экспорта, в том числе энергетического, но ее монополия на доступ к этим рынкам и торговлю с ними разрушена, а вместе с ней и возможность диктовать государствам региона свою волю.

Превращение Китая в ведущую экономическую и геополитическую силу в Центральной Азии не вызывает сомнений, но вопрос о том, как Пекин намерен использовать свое влияние, остается открытым. Китайские лидеры пока открыто не декларировали свои цели в регионе — в частности, в отличие от России, Китай не объявляет соседние страны сферой своих привилегированных интересов³⁴. Кроме того, Пекин не проявляет особой активности в области безопасности. Так, Китай, опять же в отличие от России, не стремится обеспечить свое военное присутствие в Центральной Азии, расположив здесь военные базы. Не пытается он и создать военный альянс или организацию коллективной безопасности, и в возглавляемую Москвой Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), членами которой в настоящее время являются Казахстан, Таджикистан и Киргизия, Китай не входит.

В сфере безопасности Китай действует прежде всего через Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), состоящую из КНР, России и всех

центральноазиатских государств кроме Туркмении. Созданная в 2001 году в качестве форума для Центральной Азии под совместным руководством Китая и России ШОС не представляет собой ни военного альянса, ни системы безопасности. Ее инициативы скорее связаны с антитеррористическими действиями³⁵, что отражает заинтересованность Пекина в обеспечении безопасности беспокойных северо-западных провинций КНР, а не амбициозные планы расширения военного присутствия за пределами китайских границ³⁶. Тем не менее Пекин, вероятно, готов защищать свои экономические позиции в регионе, и у него есть потенциал для того, чтобы играть определенную роль в сфере безопасности. Эта роль может подразумевать и военное вмешательство, если в случае нестабильности в регионе потребуется защитить китайские инвестиции. В 2010 году, когда в Киргизии произошли межэтнические столкновения, Россия не вмешалась, так что в Пекине понимают, что нельзя рассчитывать на Россию как на единственного гаранта безопасности в регионе. Однако пока для защиты своих активов Китай предпочитает полагаться скорее на политические инструменты, а некоторые эксперты даже утверждают, что Пекин исключает военное вмешательство в Центральной Азии при любых обстоятельствах³⁷.

Пекин будет пристально следить за внутривнутриполитическими событиями в регионе и сменой лидеров стран Центральной Азии, чтобы убедиться в том, что они гарантируют защиту китайских интересов. В условиях непрозрачности, окутавшей деятельность руководства стран Центральной Азии, сложно говорить о том, какое влияние на самом деле оказывают на регион внешние силы, но Китай среди них, безусловно, играет важнейшую роль. Чтобы консолидировать и сохранить власть, любому новому лидеру в Центральной Азии будет крайне важно получить заверения в поддержке Пекина. Если в прошлом Москва была единственной столицей, определявшей политические судьбы региона, то теперь она не обладает этой монополией. Пекин пока не занял ее место, но уже стал для стран региона незаменимым партнером и покровителем.

Отступление России

Экономические трудности и негативные последствия агрессии на Украине, скорее всего, обернутся дальнейшим сокращением и без того уже сократившегося присутствия России в Центральной Азии. Соответственно, уменьшится и ее политическое влияние в регионе. Ведущая роль Москвы в области экономики, политики и в вопросах безопасности региона в 1990-х и начале 2000-х была обусловлена контролем нефтегазового экспорта — он шел из центральноазиатских стран в Россию и через ее трубопроводы в Европу. В дальнейшем, когда экономическое присутствие России сократилось, образовавшийся вакуум за-

полнил Китай, а проложенные им нефте- и газопроводы сломали российскую монополию на экспортные маршруты. Центральная Азия остается областью, где конкурируют двое ее крупнейших соседей. Неуклонное расширение китайского присутствия в регионе происходит в основном за счет уменьшения российского влияния.

Конечно, Россия остается для Центральной Азии важным торговым партнером. Но товарооборот с Китаем последние десять лет растет так быстро, что уже превысил товарооборот с Россией.

Тем не менее российские инвестиции по-прежнему играют важную роль в экономическом развитии региона³⁸. Кроме того, Москва заключила со странами Центральной Азии несколько соглашений о списании крупных долгов, что существенно облегчило положение с нехваткой реальных денег³⁹. И все же на фоне китайских многомиллиардных проектов теперешние экономические связи и возможности Москвы в регионе выглядят довольно скромно.

Ухудшение экономической ситуации в России, нынешняя рецессия и перспектива медленного роста в ближайшие годы не сулят укрепления связей России с Центральной Азией, скорее всего, она и дальше будет уступать Китаю место главного экономического партнера региона. Более того, борьба с Пекином за гегемонию не выгодна Москве: в результате введения западных санкций из-за агрессии на Украине Россия сейчас стремится к экономическому сближению с КНР. Поворот Москвы к Азии и укрепление экономического партнерства с Китаем сужают ее пространство для геополитических маневров в Центральной Азии.

Определенного успеха в укреплении позиций в Центральной Азии Россия добилась с помощью своей новейшей экономической и геополитической схемы — Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В этот союз, призванный усилить влияние Москвы на постсоветском пространстве, сегодня, помимо самой России, входят Армения, Белоруссия, Казахстан и Киргизия. Правительство Таджикистана не особенно стремится вступить в ЕАЭС, и пока ему удастся держаться в стороне⁴⁰. Туркмения и Узбекистан не выразили заинтересованности в присоединении к союзу.

Чем обернется для партнеров России вступление в ЕАЭС, пока неясно, поскольку формирование общего рынка союза планируется завершить лишь в 2025 году⁴¹. Однако за последний год товарооборот между Россией и несколькими членами ЕАЭС сократился, что в долгосрочной перспективе заставляет сомневаться в жизнеспособности этого блока.

Как ни парадоксально, ЕАЭС может стать инструментом китайского, а не российского влияния в Центральной Азии. В мае 2015 года президент России Владимир Путин и председатель КНР Си Цзиньпин обсу-

Определенного успеха в укреплении позиций в Центральной Азии Россия добилась с помощью своей новейшей экономической и геополитической схемы — ЕАЭС.

Центр тяжести в ШОС, скорее всего, сместится в соответствии с перераспределением влияния России и Китая в регионе.

дали возможность координации и даже интеграции китайского проекта «Экономический пояс Шелкового пути» с российским ЕАЭС с целью создания, как выразился Путин, «единого экономического пространства»⁴². Они даже подписали совместный документ, согласно которому Китай обязуется провести многосторонние переговоры об увязке двух проектов через посредничество ЕАЭС и не будет отдельно договариваться с каждой из стран⁴³.

Государства Центральной Азии встретили эту декларацию, мягко говоря, без энтузиазма. В сентябре 2015 года Китай и Казахстан заявили о намерении координировать национальную программу Астаны по экономическому развитию «Нурлы жол» («Светлый путь») с инициативой Пекина «Шелковый путь». Это решение позволяет предположить, что ЕАЭС может в конце концов превратиться в потемкинскую деревню, с помощью которой Россия будет создавать ложное впечатление о своем экономическом могуществе и влиянии в регионе⁴⁴.

Усиление влияния России в Центральной Азии через ШОС также маловероятно. Иногда Москва использует эту организацию как площадку для выступления в роли регионального лидера — особенно в тех ситуациях, когда ей необходимо противопоставить себя американскому присутствию и влиянию в Центральной Азии⁴⁵. Москва также старается представить ШОС как альтернативу политическим форумам Запада — наряду с объединением БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР)⁴⁶. Однако планируемое присоединение к ШОС Индии и Пакистана, которое, очевидно, Москва поддерживает — для повышения веса и престижа организации на мировой арене и в качестве противовеса влиянию Китая, — вряд ли приведет к усилению позиций в ШОС самой России⁴⁷. Более того, центр тяжести в организации и так, скорее всего, сместится в соответствии с перераспределением влияния России и Китая в регионе.

Пожалуй, единственное, в чем Россия продолжает играть уникальную и ведущую роль, — это военная безопасность. Связи Москвы с Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном через ОДКБ — особый мост в Центральную Азию. Две российские базы в Таджикистане и Киргизии и космодром на территории Казахстана отчасти компенсируют слабость России в экономической сфере и помогают Москве создавать противовес китайскому влиянию в Центрально-Азиатском регионе.

Неясно, однако, как долго Китай позволит России отвечать за безопасность в Центральной Азии⁴⁸. Москва может потерять свои позиции даже в военной области. Российское военное присутствие в Центральной Азии — страховка от угрозы нестабильности, исходящей из Афганистана, и создание буфера на южных периферийных территориях⁴⁹. Однако

это не означает, что Россия способна и готова контролировать безопасность в регионе. Как уже было сказано выше, когда в 2010 году произошла вспышка насилия между киргизами и узбеками и правительство Киргизии обратилось к Москве за помощью⁵⁰, Кремль проигнорировал эти просьбы и предпочел не участвовать в конфликте⁵¹.

Несмотря на усиление военного потенциала России, возможности ее вмешательства в межэтнические и межрелигиозные конфликты по-прежнему ограничены. Очевидно, что все ресурсы оттягивают на себя конфликт на востоке Украины и военное вмешательство в Сирии. Последнее даже спровоцировало острый спор между российскими экспертами об опасностях и издержках участия в запутанных и затяжных конфликтах такого рода — особенно после того, как террористы «Исламского государства» взорвали российский пассажирский авиалайнер над Синайским полуостровом. Кроме того, в России еще помнят уроки долгой и безуспешной войны в Афганистане в 1980-х, и официальная Москва четко заявляет, что российские войска в Афганистан введены не будут⁵².

Действия России на Украине могут также способствовать дальнейшему ослаблению ее влияния в Центральной Азии. В военном плане конфликт на Украине грозит стать серьезным бременем для России, отвлекая внимание и ресурсы Москвы от решения проблем с безопасностью в Центральной Азии.

В политическом плане, даже если украинский конфликт будет урегулирован, Россия вряд ли будет привлекательным партнером для центральноазиатских соседей, которые опасаются ее территориальных притязаний, воинственного национализма и грубой тактики в отношении более слабых государств. Большинство зависевших в прошлом от России государств региона, конечно, не пожелает вступать в прямую конфронтацию с Москвой. Но все они, определенно, будут искать других партнеров, способных служить противовесом непростому северному соседу. Так что цель России — сохранить в Центральной Азии сферу своих привилегированных интересов — представляется труднодостижимой.

Возвращение Ирана

В связи с соглашением по ядерной проблеме между Ираном и группой «5+1» (пять постоянных членов Совета Безопасности ООН — Великобритания, Китай, Россия, США, Франция — плюс Германия) возникает перспектива отмены санкций против Тегерана и развития отношений стран Центральной Азии с одним из их крупнейших соседей. Выход Ирана, пусть и медленный, из положения международного изгоя — новая и в целом позитивная перспектива для Центральной Азии. Постепенная нормализация и укрепление отношений с Ираном обещают появление ряда важных и благоприятных возможностей экономического, политического и стратегического характера.

Перспектива выхода Ирана из изоляции и возобновление связей с соседями — значимый геополитический фактор.

Иран — страна с населением свыше 80 миллионов, сухопутной границей с Туркменией, выходом к Персидскому заливу и Каспийскому морю — играет важную роль на мировом энергетическом рынке и служит транспортным узлом для региона. Он может со временем стать для Центральной Азии уникальным по значению партнером. Возобновление отношений с Ираном даст региону возможность использовать новые транспортные маршруты в обход России и Китая⁵³. Прокладка трубопроводов из Центральной Азии через Иран способна обеспечить возврат к давно заброшенным планам экспорта углеводородов на другие рынки — не только в Россию и Китай, но и в

Южную Азию и Европу, которая стремится ослабить свою энергетическую зависимость от России и защититься от ее манипуляций. Для государств, граничащих с Афганистаном — Таджикистана, Туркмении и Узбекистана, — Иран сможет вновь стать важным партнером по безопасности.

В то же время восстановление отношений с Ираном может привести к трениям и конфликтам. В регион приходит новый и пока непонятный игрок — теократическое государство, с которым придется иметь дело светским режимам, считающим растущую религиозную активность одним из главных источников внутривнутриполитической нестабильности. Кроме того, Иран, вероятно, попытается использовать свои преимущества по отношению к региону в интересах собственных проектов в области экспорта нефти и газа. Иран также будет конкурировать с Центральной Азией за инвестиции и, учитывая его размеры, географическое положение и энергетический потенциал, скорее всего, получит в этой борьбе немалые преимущества.

Перспектива выхода Ирана из изоляции и возобновление связей с соседями — значимый геополитический фактор, он создает и новые возможности, и новые проблемы. Определить, чего будет больше, пока невозможно. Очевидно одно — внешнеполитическая повестка в Центральной Азии усложняется: на сцену выходит новое действующее лицо. Иран либо займет пустующее место, либо вытеснит кого-то из нынешних игроков.

Афганская проблема

Война в Афганистане длится уже полтора десятилетия и остается для лидеров стран Центральной Азии проблемой номер один в сфере безопасности. Они уже давно не рассчитывают на то, что ситуация в Афганистане изменится к лучшему, и опасаются распространения нестабильности через южные рубежи своего региона⁵⁴. Государства Центральной Азии с недоверием относятся к стратегии США и их партнеров по коалиции

Международных сил содействия безопасности в Афганистане. Эта стратегия предусматривает сосредоточение сил в первую очередь на юге страны для борьбы с главными опорными пунктами талибов, а северные районы Афганистана остаются без достаточной поддержки. Распространение нестабильности и насилия на северные провинции Афганистана и решение президента США Барака Обамы приостановить вывод американских войск подтвердили давние опасения государств Центрально-Азиатского региона относительно судьбы их беспокойного соседа⁵⁵.

Нестабильность на севере Афганистана создает двойную угрозу для Центральной Азии. Во-первых, конфликт распространился до самой границы региона, что может усугубить проблемы с экстремизмом в Центральной Азии⁵⁶. В Афганистане находятся террористические группировки, сформировавшиеся в Центральной Азии и не скрывающие своих намерений вернуться на родину. Лидеры региона считают группировки прямой угрозой своей безопасности⁵⁷: по их мнению, международная коалиция долгое время недооценивала и игнорировала эту угрозу, а теперь предоставила государствам Центральной Азии разбираться с ней собственными силами. Озабоченность вызывает и проницаемость границ — особенно в свете масштабного транзита наркотиков, людей и различных контрабандных товаров через регион. Проблема усугубляется тем, что в контрабандном бизнесе принимают участие и государственные структуры — коррумпированные пограничные службы и полиция. Но, пожалуй, больше всего лидеров стран Центральной Азии пугает вероятность проникновения афганской «заразы» вглубь региона и заражение его политического организма. Ситуация в Афганистане — учитывая ее потенциальное воздействие на внутреннее устройство государств Центральной Азии и на партнерство региона в области обороны и безопасности — будет и дальше преобладать над другими проблемами в этой сфере, включая геополитическую экспансию Китая и России.

Ослабление интереса Запада

С 2001 года интересы США и Запада в Центральной Азии определялись потребностями военной кампании в Афганистане. Ограничение боевых задач Международных сил содействия безопасности (МССБ) с 2013 года, как и ожидалось, привело к ослаблению внимания Америки и Европы к региону и сокращению масштабов сотрудничества с центральноазиатскими государствами. В принципе, признаки потери интереса к Центральной Азии — далекому региону, который не хочет воплощать в жизнь предписанные западными советниками экономические и политические модели, — проявились еще в конце 1990-х⁵⁸. К тому времени Евросоюз, США и даже Турция четко осознали: несмотря на то что рыночные реформы в Центральной Азии несколько продвинулись, политические — забуксовали и надежды превратить регион в зону ста-

У США и Европы нет первостепенных интересов в Центральной Азии, но у них есть цели, связанные с Китаем, Ираном и Россией.

бильности, демократии и процветающей рыночной экономики не оправдались. Энергетический потенциал Центральной Азии оказался значи-

тельно меньше, чем предполагалось: после открытия ее углеводородных богатств для коммерческой эксплуатации многочисленные западные планы строительства трубопроводов столкнулись с реальностью — им пришлось осуществлять инфраструктурные проекты в сложных политических, экономических и геополитических условиях. Резкое падение цен на нефть в конце 1990-х еще больше ослабило интерес Запада к запасам энергоносителей в Центральной Азии. К 2000 году

Анкара, Брюссель и Вашингтон начали переносить свои усилия на другие регионы.

Поэтапное сворачивание боевых операций МССБ не единственная причина ухода Запада из Центральной Азии. На пути укрепления связей с этим регионом Соединенные Штаты и Европа сталкиваются с серьезными препятствиями. Некоторые из них обусловлены геополитической ситуацией в Центральной Азии. Это далекий регион, не имеющий выхода к морю, у него нет исторических, культурных и этнических связей с Америкой и Европой, поэтому в США и Евросоюзе отсутствуют естественно сложившиеся группы, выступающие за сближение с Центральной Азией. Кроме того, Центральная Азия окружена крупными державами, у которых с ней больше интересов и тесных связей. Эти державы настойчиво относятся к чужим попыткам создать плацдармы на стратегически важной для них территории. У США и Европы нет первостепенных интересов в Центральной Азии, но у них есть цели, связанные с Китаем, Ираном и Россией. Все это вместе приводит к тому, что в политической повестке Запада соседям Центральной Азии придается куда большее значение, чем ей самой.

Кроме того, нет оснований полагать, что мотивами политического сближения США и других западных стран с регионом станут общие ценности или экономические связи. Ценности, на которых основывается внешняя политика США и Европы, не способны преодолеть внутривосточные препятствия в странах региона — закрытость политических систем, нарушение основных гражданских прав, неуважение к закону. Вялые торговые отношения Европы и Соединенных Штатов с Центральной Азией, скорее всего, такими и останутся⁵⁹. Падение цен на нефть и изменения на мировом рынке энергоносителей не только ударили по тем, кто их добывает и экспортирует, но и уменьшили поток инвестиций в энергетический сектор региона⁶⁰. Из-за высоких барьеров входа на центральноазиатский рынок для иностранного бизнеса и бедности населения страны региона — возможно, за исключением Казахстана — не являются привлекательными объектами для американских и европейских

инвесторов⁶¹. В отличие от китайского проекта, американский Новый шелковый путь (НШП) — анонсированная в 2011 году инициатива по созданию транспортной и энергетической инфраструктуры, которая должна связать центральноазиатские государства с Афганистаном, — не обещает притока крупных инвестиций в регион⁶².

Судя по всему, после прекращения активных боевых действий в Афганистане НАТО тоже теряет интерес к Центральной Азии. В рамках программы «Партнерство ради мира» (ПРМ) налажено сотрудничество с Казахстаном. Однако участие других стран региона в ПРМ весьма ограничено⁶³. При этом привлекательность партнерства с НАТО для Центральной Азии, скорее всего, будет и дальше снижаться по мере усиления озабоченности стран региона угрозой своей безопасности, исходящей из Афганистана, и переключения внимания организации с Афганистана на более близкие регионы, в том числе Россию и Ближний Восток. Более того, в атмосфере обострения напряженности между НАТО и Россией тесные контакты с НАТО могут создать дополнительные проблемы для некоторых государств Центральной Азии, поскольку спровоцируют негативную реакцию Москвы.

Рассмотренные факторы демонстрируют, что за годы, прошедшие после распада СССР, экономическое и политическое положение, а также ситуация с безопасностью в регионе существенно изменились. Именно новая реальность во многом определит следующий этап развития Центральной Азии. И окажет большое влияние на реализацию Соединенными Штатами своих, в общем-то, скромных интересов в регионе с помощью тех ограниченных средств и ресурсов, что имеются в их распоряжении.

Интересы и задачи США

Проследив путь, пройденный Центральной Азией за последние 25 лет, можно сделать следующий вывод: из-за внутренней ситуации в этих государствах и регионе в целом, геополитического окружения, ограниченности американских интересов и ресурсов она, скорее всего, останется вне досягаемости американской «преобразовательной дипломатии». За 1992–2014 годы экономическая и военная помощь США пяти государствам Центральной Азии составила менее \$6,8 млрд (без учета инфляции): наибольшего размера, \$649 млн, она достигла в 2010 году, когда численность американского контингента в Афганистане составила — беспрецедентный случай — 100 000 военнослужащих⁶⁴. Ротация войск в Афганистане происходила через американский транзитный центр Манас в Киргизии, а размах боевых операций США в тот период требовал масштабного тылового обеспечения, одним из важнейших элементов которого был сухопутный транспортный маршрут через Центральную

Азию. Следует, однако, отметить, что «Северный маршрут доставки» использовался в основном для перевозки в Афганистан небоевых грузов⁶⁵, а боевое снаряжение переправлялось по воздуху. По мере свертывания боевых операций в Афганистане и при отсутствии у Вашингтона масштабных планов по размещению войск значение для США этого маршрута и, следовательно, всей Центральной Азии постепенно сойдет на нет. Уже в 2014 году американская помощь региону составила всего \$148 млн⁶⁶.

Это не значит, что пора отвернуться от Центральной Азии или отказаться от усилий по продвижению американских идеалов, стимулирования качественного государственного управления и экономического развития, а также адекватной поддержки безопасности. Однако ресурсов на реализацию политики США в Центральной Азии, скорее всего, будет немного. Таким образом, в будущем Америке придется соизмерять свои ожидания в отношении государств Центральной Азии и требования к ним с объемом вложений, которые США готовы делать в этот регион. В этих условиях необходимо определить, какие интересы Америки совпадают с интересами других крупных держав — прежде всего России и Китая — и как этим воспользоваться.

Распространение оружия массового уничтожения

Долгое время одной из главных задач США в Центральной Азии было предотвращение распространения оружия массового поражения. После распада СССР большая часть советского ядерного арсенала и связанной с ним инфраструктуры досталась Казахстану. Вывоз оружия и демонтаж инфраструктуры стали одним из крупнейших достижений американской политики в области нераспространения, и сотрудничество с Казахстаном в этом вопросе остается одним из ключевых элементов взаимоотношений двух стран⁶⁷. Стремление Казахстана играть активную роль в усилиях мирового сообщества по нераспространению ядерного оружия дает США возможность поддерживать сотрудничество с этой крупнейшей по экономическому потенциалу страной Центральной Азии.

Остальная часть Центральной Азии останется зоной общей заинтересованности в области нераспространения оружия массового уничтожения, но не является регионом, вызывающим особое беспокойство. Соединенные Штаты должны продолжить свою работу по предотвращению ядерной контрабанды — обеспечить безопасность небольшого количества имеющихся материалов и объектов, у которых нет эффективной защиты. Результата можно добиться с помощью мер по усилению безопасности самих объектов, что не требует больших расходов, и укрепив пограничный контроль — что представляет более серьезную проблему, связанную с уже упомянутой нами выше коррумпированностью пограничных служб Центральной Азии. Эти задачи можно решать совместно

с Россией и Китаем, которых также заботит проблема нераспространения оружия массового уничтожения.

Радикальный исламский терроризм

Соединенные Штаты заинтересованы в том, чтобы Центральная Азия не стала убежищем для радикальных исламских боевиков. С 2000 года в Афганистане и некоторых районах Пакистана действует несколько террористических группировок, созданных в Центральной Азии. Хотя в настоящее время эти группировки не представляют прямой террористической угрозы для США или Центральной Азии и вряд ли будут представлять ее в ближайшем будущем, некоторые из них сотрудничают с движением «Талибан»⁶⁸, другие связаны с «Аль-Каидой»⁶⁹, а некоторые боевики из Центральной Азии, по имеющимся данным, присоединились к «Исламскому государству»⁷⁰. Большая часть самой Центральной Азии является для радикальных группировок враждебной территорией — во многом благодаря работе местных служб безопасности.

Однако в некоторых районах, например отдаленных и слабоуправляемых областях Таджикистана, радикальные организации могут найти возможности для создания плацдармов — особенно если конфликт выйдет за границы Афганистана, где талибы уже захватывают территории в северных провинциях. Если это произойдет, проникновение радикальных организаций в Центральную Азию со временем станет серьезной угрозой стабильности и безопасности в регионе. Постоянная помощь США странам Центральной Азии в борьбе с терроризмом может способствовать превентивной нейтрализации этой угрозы.

Энергетическое и экономическое сотрудничество

США по-прежнему заинтересованы в создании в Центральной Азии регионального энергетического рынка, связанного с Афганистаном, Европой, Южной и Восточной Азией. Пока что усилия США сосредоточивались на реализации плана по строительству газопровода из Туркмении в Афганистан, Пакистан и Индию (ТАПИ). В декабре 2015 года в Туркмении прошла церемония закладки ТАПИ с участием лидеров всех четырех государств. Однако реализация этого проекта остается под вопросом. Туркмения оказалась трудным партнером, и, возможно, у нее попросту не хватит газа, чтобы полностью выполнить все свои контрактные обязательства. Кроме того, сохраняются проблемы с финансированием строительства, а также долгосрочные угрозы его безопасности в Афганистане и Пакистане. Ядерное соглашение «5+1» с Ираном также может повлиять на развитие событий на энергетическом рынке в регионе — не исключено, что будут возобновлены трубопроводные проекты и другие связи между Центральной и Южной Азией.

Коммерческим интересам США отвечает и другой путь — расширение регионального экономического сотрудничества и диверсификация экономики стран Центральной Азии за пределы добычи и экспорта природных ресурсов. Соединенным Штатам следует воспользоваться вступлением Казахстана во Всемирную торговую организацию в 2015 году, а также готовностью этой страны и Киргизии подчиниться стандартам Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) — чтобы подтолкнуть центральноазиатские государства к сотрудничеству с международными финансовыми институтами. Это поможет сделать деловой климат в этих странах более открытым и правовым⁷¹. Стимулирование прозрачности и подотчетности в этой области могло бы способствовать достижению целей США по распространению в регионе верховенства закона.

Региональная интеграция и Новый шелковый путь

Усиление региональной интеграции государств Центральной Азии давно уже является одной из целей политики США. Как отмечалось выше, главный проект в этой области — американская инициатива Новый шелковый путь (НШП). Однако из-за того, что Соединенные Штаты не готовы поддержать этот проект финансово, его реализация скорее разочаровывает, а долгосрочные перспективы НШП — да и возможности региональной экономической интеграции в целом — в лучшем случае проблематичны. Это связано с несколькими причинами.

- Государства Центральной Азии, за исключением Туркмении, не проявляют готовности ни осуществлять региональную экономическую интеграцию, ни создавать транспортную сеть, которая связала бы регион с соседями из Южной Азии.
- Правительства этих стран стремятся к улучшению отношений с Индией и Пакистаном, но не желают сближаться с Афганистаном и подозревают, что реальный мотив инициативы НШП связан с поддержкой Вашингтоном Кабула, а не с интересами государств Центральной Азии в области экономики и безопасности.
- Индия — самый важный из потенциальных участников НШП — относится к проекту без энтузиазма, а Китай обхаживает Пакистан и Афганистан, предлагая свои инвестиции в инфраструктуру.
- Россия настроена против НШП, поскольку опасается, что эта инициатива подрвет влияние Москвы в регионе, переориентировав центральноазиатские государства на юг.
- Китайский проект «Экономический пояс Шелкового пути» представляет собой для Центральной Азии убедительную альтернативу НШП, и к тому же он обеспечен 46-миллиардным фондом, а также возможностью получить финансирование от недавно созданного Азиатского банка инфраструктурных инвестиций.

К проекту пока не присоединился ни один из потенциальных региональных участников. Есть и другие препятствия: неспособность правительства США на сегодняшний день найти частных инвесторов для НШП, а также политические, правовые, организационные проблемы и отсутствие гарантий безопасности для бизнеса в Центральной Азии. Удастся ли Китаю реализовать свои амбициозные и дорогостоящие планы, пока неясно. Но даже если Пекин урежет их наполовину или больше, США вряд ли смогут взять на себя сравнимые финансовые обязательства по собственному проекту.

Непрочность государств

Страны Центральной Азии страдают от внутренних болезней: неэффективного управления, коррупции, несоблюдения закона, отсутствия экономических возможностей у многочисленных групп населения. Все это отрицательно влияет на прочность государства. Прогнозировать, рухнет ли слабое или распадающееся государство — и если да, то когда, — задача по определению трудная. Даже Киргизия и Таджикистан, слабейшие из стран Центральной Азии, держатся, несмотря на не раз звучавшие прогнозы о неизбежном крушении.

Предотвратить крушение государства — задача не менее сложная. Помимо значительных ресурсов, для этого необходимо согласие и сотрудничество правительства этого государства. Обычно Америка рекомендует сделать госуправление и экономику более открытыми и прозрачными — но такое предложение не соответствует предпочтениям властей центрально-азиатских стран, а потому, скорее всего, его проигнорируют или саботируют. Это ограничит для США возможности вмешаться в случае возникновения серьезной угрозы — Америка вряд ли сможет сделать больше, чем встать на защиту какого-либо критически важного объекта или оказать гуманитарную помощь. Даже для ограниченного американского вмешательства потребуются координация действий с Россией, Китаем или обеими этими странами либо как минимум их согласие. Так, в 2010 году, во время межэтнических столкновений в Киргизии, Соединенные Штаты не вмешались, несмотря на беспокойство о судьбе временного правительства страны, созданного после свержения президента Курманбека Бакиева, и безопасности существовавшего тогда американского военного транзитного центра близ Бишкека. Более того, поскольку ни в самом регионе, ни в соседних странах (за исключением Афганистана) нет постоянного военного присутствия США, реагировать на чрезвычайную ситуацию в гуманитарной сфере или сфере безопасности Вашингтону будет еще сложнее.

Стабильность в регионе

Помимо опасности внутренних потрясений существует и вероятность вооруженного конфликта, вызванного напряженностью в отношениях между странами региона. Она может быть связана, например, с новой

вспышкой межэтнического насилия в Киргизии, ситуацией передачи власти в одном из государств или спором из-за доступа к водным ресурсам. Главный вопрос — как поведут себя соседние державы в случае дестабилизации обстановки в одном из государств Центральной Азии? В частности, в Ферганской долине существует множество политических, экономических и социальных проблем. Любые беспорядки в долине могут затронуть Казахстан, Таджикистан и Узбекистан, а также могут быть использованы экстремистскими силами для расширения своего влияния в регионе.

Несмотря на то что Россия претендует на роль гаранта безопасности в Центральной Азии через ОДКБ и ШОС, существуют сомнения в ее готовности и способности играть эту роль. Пекин же, судя по всему, не желает брать на себя большую ответственность в этом вопросе — хотя его позиция может измениться, если возникнет опасность распространения какого-либо конфликта из Центральной Азии на западные районы Китая или прямая угроза его крупным инвестиционным проектам или энергетической инфраструктуре. Однако военное вмешательство США в Центральной Азии может быть оправдано лишь прямой угрозой самой Америке или американским объектам в регионе — а это, как уже отмечалось, в настоящее время представляется крайне маловероятным. У Китая и России имеются куда более важные, чем у США, интересы в регионе и объекты вблизи него, а потому эти державы должны нести основную ответственность за помощь центральноазиатским государствам в вопросах безопасности.

Демократия и права человека

Усилия по распространению демократии и уважения к правам человека, которые США предпринимали в Центральной Азии больше двадцати лет, пока не дали устойчивых и серьезных результатов в странах региона. Киргизия, которую можно назвать самым демократическим из центральноазиатских государств, при этом и наименее стабильна: страна пережила два народных восстания, оба привели к свержению президентов, оказавшихся на этом посту в результате в общем-то конкурентных выборов. Нынешний глава Киргизии также был избран народом, но его действия по консолидации личной власти и качество политической демократии в стране вызывают озабоченность⁷². Центральноазиатские лидеры с подозрением относятся к деятельности США по распространению демократии и прав человека, считая, что цель Америки — организовать новые «цветные революции». Жесткое ограничение СМИ, гражданского общества, работы местных и международных неправительственных организаций сильно сужают пространство для деятельности США по продвижению демократии и защите прав человека, и ситуация в этой области будет меняться в лучшем случае медленно. В долгосрочной

перспективе внутренние изменения в странах Центральной Азии могут создать для США возможности осуществления этой программы. В ближайшем же будущем, однако, эти возможности, скорее всего, останутся весьма ограниченными.

Пересмотр политики США

За последнюю четверть века правительство США озвучило немало смелых концепций, связанных с Центральной Азией и отношениями Америки с этим регионом, в последний раз — в ходе визита госсекретаря Джона Керри во все пять центральноазиатских столиц в ноябре 2015 года⁷³. Среди планов была идея пространства, свободного от соперничества сверхдержав, идея превращения региона в источник энергетической мощи для всего мира, идея союза в глобальной «войне с террором» и идея партнерства в целях развития региона. Все эти концепции давали представление об актуальных американских интересах, которые часто менялись. У Америки нет тесных экономических, политических и социальных связей с Центральной Азией. Кроме того, Вашингтон продолжает сокращать военное присутствие в Афганистане и занят кризисами в других регионах. По этим причинам Соединенным Штатам следует поставить сотрудничество с регионом на долгосрочную, устойчивую основу, соответствующую нынешним целям и доступным ресурсам.

У США нет таких географических преимуществ и значительных интересов в Центральной Азии, как у России и Китая. С учетом этих реалий Америке следует взять на вооружение один из вариантов стратегии уравнивания издалека — использовать свой инструментарий в сфере политики, экономики, а при необходимости и безопасности, чтобы выборочно выступать в качестве партнера Центральной Азии и компенсировать геополитический вес ее непосредственных соседей. Как отметил один эксперт, уравнивание издалека представляет собой способ избавить США от бремени непосредственного обеспечения безопасности, делегировав другим странам задачу поддержания баланса сил в нестабильных регионах⁷⁴. Этот подход аналогичен позиции, занятой Россией и Китаем после 11 сентября 2001 года, когда они, по сути, опирались на США, взявшие на себя роль гаранта безопасности в регионе. Любой вариант политики уравнивания необходимо тщательно выверить: он должен отвечать потребностям государств Центральной Азии, но не оборачиваться чрезмерными обязательствами для США — особенно ролью пожарной команды в ситуациях, не требующих активного содействия Вашингтона.

Достижению этой цели могла бы способствовать внешняя политика, следующая приведенным ниже рекомендациям.

Выстроить иерархию сотрудничества

В сложившейся ситуации Казахстан — лучший кандидат для сотрудничества в регионе. У этой страны есть концепция развития, ресурсы и институциональный потенциал, необходимый для более активной роли лидера и для содействия переходу Центральной Азии на позитивную траекторию движения. У Казахстана есть серьезные достижения во внешней и внутренней политике, и, в отличие от других стран региона, он ставит себе крупные задачи на будущее. Его лидеры осуществляют искусную, сложную дипломатическую стратегию, позволяющую эффективно использовать связи с Китаем, Россией и Соединенными Штатами. Поддержка и стимулирование со стороны США могут помочь Казахстану двигаться в сторону более современной, открытой и диверсифицированной экономики. Со временем он, возможно, будет больше похож на Дубай и Сингапур — такую цель, кстати, и ставит руководство Казахстана, — чем на Россию. Но, во-первых, стране пока еще далеко до воплощения этой концепции, а во-вторых, Астана уже не раз ставила перед собой масштабные цели, достигнуть которых не могла. Поддержка и стимулирование со стороны США не могут сами по себе превратить Казахстан в Сингапур — город-государство со всеми преимуществами политической стабильности, верховенства закона и устойчивого экономического развития. Но любая помощь Америки, способствующая продвижению к этой цели, несомненно, оправданна.

Узбекистан может занять более значимое место для дипломатии США в регионе, если правительство, которое окажется у власти после ухода Каримова, будет менее репрессивным и больше ориентированным на реформы. С точки зрения безопасности и действий США в Афганистане эта страна, пожалуй, имеет наиболее важное значение. И хотя Соединенные Штаты стремятся сократить свое участие в афганских делах, до тех пор пока Вашингтон заинтересован в обеспечении безопасности Афганистана, Ташкент останется его важным партнером.

Киргизия, если ей удастся стабилизировать свою политическую ситуацию, могла бы стать полезным партнером США, но из-за небольшого размера и скудных ресурсов она вряд ли будет опорой взаимодействия Америки с регионом. Таджикистан и Туркмения — проблемные страны; у Соединенных Штатов нет ни ресурсов, ни достаточно серьезных интересов, чтобы попытаться изменить путь их развития, и отношения с ними следует строить соответственно.

Признавать и принимать вклад и возможности других государств

Стабильность, безопасность и благосостояние Центральной Азии, достигнутые с помощью повышения качества государственного управления

и углубления региональной интеграции, безусловно, отвечают интересам США. Но еще большее значение эти общие ценности имеют для Китая и России. Сейчас, как и прежде, и США, и Китай, и Россия заинтересованы в экономическом развитии и стабильности Центральной Азии. Однако, в отличие от Америки, две другие державы обладают и значительными ресурсами для помощи региону.

В основе американской политики по отношению к Центральной Азии должно лежать представление о том, что этот регион — зона схождения, а не соперничества интересов. Это открывает большой простор для действий, не только не противоречащих, а скорее дополняющих друг друга. Поэтому там, где это возможно и целесообразно, Вашингтон должен использовать присутствие в Центральной Азии России и Китая. Соединенным Штатам не следует делать поспешных выводов о том, что участие России в обеспечении безопасности региона по определению проблематично — ведь опасность межэтнической и внутрорегиональной напряженности может на долгое время создать вакуум в сфере безопасности. В этих обстоятельствах Вашингтон столкнется с болезненным выбором: либо этот вакуум заполнит Россия с ее растущим напором, либо множество совершенно неприемлемых местных группировок, в том числе экстремистских. Точно так же Вашингтону не следует противодействовать китайской инициативе «Экономический пояс Шелкового пути». Чересчур болезненное восприятие действий Китая и России в сферах экономики, политики и безопасности региона не будет эффективным.

Не настаивать на реформах, если на них нет спроса

Демократические реформы и стандарты эффективного управления Центральной Азии нельзя навязать извне. Усилия США в этой области не оправдали себя главным образом потому, что в центральноазиатских странах не сложились коалиции сторонников реформ, а мотивы Вашингтона были поставлены под сомнение. В будущем Соединенные Штаты могли бы предлагать свою помощь в достижении позитивных перемен, но предоставлять ее следует в тех сферах, где эти перемены реальны, или там, где она позволит улучшить положение жителей региона. В своей политике США следует больше учитывать реформаторские программы самих стран региона, например казахстанские «Сто конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», и оказывать помощь, ориентируясь на потребности, а не на распределение выделенных ресурсов. И после того как конкретная помощь государству предоставлена, Вашингтону следует оказывать давление на его правительство, чтобы оно перешло от слов к делу и начались реальные политические изменения.

Соединенным Штатам необходимо реалистично оценивать свои возможности в обстановке, неблагоприятной для формирования либераль-

ной демократии. В краткосрочной перспективе наиболее оправданной выглядит поддержка тех сил, действия которых направлены на ослабление межнациональных угроз в сфере безопасности и обеспечение социально-экономического прогресса. Поэтому американские программы помощи должны перестать акцентировать внимание на распространении демократических методов как основной цели и сосредоточиться на повышении качества жизни, особенно в области здравоохранения, образования, экологии, прозрачности в экономике и верховенства закона. Концентрированная помощь США, направленная на реализацию нескольких важных проектов, даст лучшие результаты, чем распыление ресурсов, и со временем может создать социальную базу для дальнейших реформ.

Найти баланс между безопасностью и ценностями

Необходимо четко обозначить роль, которую в отношениях США и Центральной Азии будут играть вопросы демократии и прав человека. Вашингтон должен подчеркивать, что придает этим вопросам большое значение и дальнейшие нарушения прав человека будут препятствовать укреплению связей с США. Вашингтон должен и дальше объяснять, что многие внутривластные методы центральноазиатских государств могут загнать экономическое, политическое и религиозное инакомыслие в подполье, а это в конечном итоге подпитывает нестабильность.

В то же время следует продемонстрировать, что, несмотря на нарушения прав человека, Соединенные Штаты продолжают сотрудничество с лидерами государств Центральной Азии — в частности, из-за нестабильной ситуации в Афганистане и на Ближнем Востоке. Правозащитная программа Америки должна сосредоточиться на конкретных и достижимых реформах и шагах по обеспечению безопасности человека.

Уже давно требует решения проблема сотрудничества США в области безопасности с некоторыми странами Центральной Азии (например, Узбекистаном и Таджикистаном), которые подвергаются резкой критике из-за ситуации с правами человека⁷⁵. Для этого придется пересмотреть отношение Америки к правозащитной деятельности в свете интересов Вашингтона в сфере безопасности. Ресурсов, которые Соединенные Штаты готовы выделить для решения основополагающих проблем госуправления и демократии в Центральной Азии, явно недостаточно. Но даже если бы ресурсов было больше, американская трансформационная дипломатия в этом регионе, скорее всего, не смогла бы достичь успеха.

Таким образом, американской политике необходимо пойти на тяжелый компромисс: приоритетное значение придется отдать безопасности, а не демократическим ценностям. С другими странами, например партнерами на Ближнем Востоке, Вашингтон не раз шел на такой компромисс. Это, конечно, отнюдь не идеальное решение проблемы.

Однако, как и в других регионах мира, в отношении Центральной Азии Соединенным Штатам стоит руководствоваться принципом «Лучшее — враг хорошего». Нет смысла делать вид, будто США действуют в интересах своих партнеров по безопасности, — очевидно, что такое сотрудничество должно служить на благо Америки. А ставя оказание своей помощи в зависимость от поведения партнеров, США не обеспечивают ни своих, ни их интересов.

Обусловленная помощь — сотрудничество в обмен на больший контроль за соблюдением прав человека — если и дает результаты, то крайне редко. В этом Вашингтон убедился недавно на примере Египта и Бахрейна: приостановка или ограничение поставок американского оружия не привели к сколько-нибудь ощутимому улучшению ситуации с правами человека в этих странах. Вместо этого следует добиваться прогресса в конкретных случаях за счет негласных, но решительных дипломатических шагов на высоком уровне — как, очевидно, и произошло в ноябре 2015 года, когда в Узбекистане был освобожден политзаключенный, долгое время находившийся в тюрьме⁷⁶.

Разумеется, помощь не может быть безусловной. Государства-реципиенты должны обеспечить ее целевое использование — насколько это возможно. Были случаи, когда американская помощь оказывалась впустую или даже приводила к противоположному результату. Например, в Таджикистане помощь США по укреплению пограничного контроля, призванная остановить поток наркотиков, практически ни к чему не привела — ведь соучастником контрабанды является само государство.

Избегать милитаризации

Вашингтону не следует преувеличивать угрозу безопасности США, исходящую от исламского радикализма в регионе, и, соответственно, реагировать на нее чересчур болезненно. Правительства некоторых государств Центральной Азии зачастую клеят ярлык экстремизма на политическую оппозицию — так они оправдывают собственную авторитарную политику и при этом претендуют на помощь других стран. Чтобы не попасться в эту ловушку, Соединенные Штаты должны быть бдительны, оказывая помощь в сфере безопасности. Для Центральной Азии серьезной проблемой является распространение исламского экстремизма, а не терроризма — и зачастую ее усугубляют действия самих центральноазиатских режимов. В некоторых случаях помощь странам региона в сфере безопасности оправдана — речь идет, в частности, о подготовке силовиков, поставках снаряжения и обмене разведанными. Однако возможность прямой военной интервенции следует полностью исключить, даже если положение станет критическим. Американским вооруженным силам не следует проводить контртеррористические операции против группиро-

вок, противостоящих центральноазиатским режимам, но не угрожающих самим Соединенным Штатам.

Эффективнее использовать рычаги влияния

Для достижения своих целей в регионе Соединенным Штатам необходимо эффективнее использовать существующие рычаги влияния. Государства Центральной Азии ценят, пусть и в разной степени, свои отношения с Соединенными Штатами — во многом из-за того, что нуждаются в поддержке, которую можно противопоставить давлению Китая и России. Это дает США инструмент влияния, его необходимо использовать, без колебаний набивая себе цену. Такая стратегия окажется максимально эффективной, если будет направлена на достижение реалистичных целей, расставленных по степени важности.

Заключение

Страны Центральной Азии в первые годы своей независимости были геополитически ориентированы на Запад, в том числе на западные политические институты, структуры безопасности и экономические модели реформ и развития. Переход к рыночной экономике и либеральные реформы, не всегда успешно реализованные, не встречали в регионе серьезного политического и идеологического противодействия, поскольку заслуживающих доверия альтернативных моделей просто не было. Многие годы Запад был для стран Центральной Азии главным источником экономической и технической помощи. Первые инициативы по реализации энергетического потенциала региона были предложены Западом и поддержаны правительствами и компаниями США и Европы. Выход центральноазиатских государств на международную арену происходил в основном через западные организации. Даже Россия в тот период стремилась к интеграции с Западом, и это была еще одна, пусть и непрямая, связь с западным миром.

В первые постсоветские годы Соединенным Штатам удалось помочь пяти новым странам Центральной Азии стать независимыми и суверенными государствами. На этом важнейшем этапе Америка выполнила свои обещания. В свою очередь страны Центральной Азии выступили как важные партнеры для Соединенных Штатов, когда это было необходимо. Теперь все иначе, регион пошел в другом направлении: главным экономическим партнером стал Китай; экономический рост в России замедлился, ее политика в отношении соседних стран резко изменилась; интерес Запада к Центральной Азии угасает, а его значение для решения проблем региона в сферах экономики, политики и безопасности уменьшается. Все эти события сулят ослабление американского и западного

влияния в Центральной Азии — она все больше втягивается в политическую и экономическую орбиту Китая, а временами ищет убежища под российским зонтом безопасности.

Это не значит, что пора бить тревогу. Несмотря на то что иногда сфера интересов Америки на словах сильно расширяется, Центральная Азия не имеет критического значения для Соединенных Штатов. Она так и останется невосприимчивой к американскому влиянию и ценностям, усилиям по государственному строительству и развитию демократии. Это означает, что необходимо скорректировать политику США в регионе, чтобы привести обязательства, которые берет на себя Вашингтон, в соответствие с его реальными целями и ограниченными возможностями. Стандартный подход — постановка амбициозных, но нереалистичных задач — породит лишь раздражение, цинизм и разочарование.

Это также не значит, что Соединенным Штатам нужно отвернуться от Центральной Азии или просто перестать обращать на нее внимание. Скорее это призыв к благоразумию и реализму, к тому, чтобы сконцентрироваться на результатах, которых реально достичь, если действовать в рамках многостороннего сотрудничества, в том числе с крупными и влиятельными соседями региона. Государства Центральной Азии заинтересованы в сохранении дружественных отношений с Америкой — хотя бы для того, чтобы уравновесить влияние Китая и России; это должно создавать реальные возможности для взаимодействия США со странами региона и соблюдения взаимных интересов.

Примечания

- 1 *Lillis J.* Kazakhstan: Nazarbayev's Hospital Visit Prompts Succession Speculation. — EurasiaNet. — 2011. — July 28 (<http://www.eurasianet.org/node/63963>); *Sidikov A.* A Bad Sign From Karimov's Inauguration Speech. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — April 16 (<http://www.rferl.org/content/karimov-presidency-uzbekistan/26961326.html>).
- 2 *Stronski P.* Uzbek Elections Preordained, the Real Questions Come Later. — Carnegie Moscow Center. — 2015. — March 27 (<http://www.carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=59541>).
- 3 *Pannier B.* Are Economics Again at the Root of Tajikistan's Current Armed Conflict? — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — September 7 (<http://www.rferl.org/content/tajikistan-armed-conflict-nazarzoda/27231431.html>).
- 4 *Sorbello P.* Ominous Outlook for Kazakhstan's Oil Exports / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — October 1 (<http://thediplomat.com/2015/10/ominous-outlook-for-kazakhstans-oil-exports/>).
- 5 *Trilling D.* Tajikistan: Migrant Remittances Now Exceed Half of GDP / Inside the Cocoon (blog). — EurasiaNet. — 2014. — April 15 (<http://www.eurasianet.org/node/68272>).
- 6 *Trilling D.* Remittances to Central Asia Fall Sharply, as Expected / Inside the Cocoon (blog). — EurasiaNet. — 2015. — April 21 (<http://www.eurasianet.org/node/73061>).
- 7 Там же.
- 8 *Recknagel C.* Money Troubles: Russia's Weak Ruble Pulls Down Neighbors' Currencies. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2014. — December 12 (<http://www.rferl.org/content/russia-ruble-effects-neighboring-countries/26738229.html>).
- 9 *Lingenheld M.* After China and Kazakhstan, Markets Turn Their Attention to Remaining Currency Pegs. — Forbes. — 2015. — August 20 (<http://www.forbes.com/sites/michaellingheld/2015/08/20/after-china-and-kazakhstan-markets-turn-their-attention-to-remaining-currency-pegs/>).
- 10 Президента Туркмении попросили отменить бесплатные услуги ЖКХ для населения. — Росбалт. — 2015. — 14 сентября (<http://www.gosbalt.ru/exussr/2015/09/14/1440370.html>).
- 11 World Bank Group. Doing Business 2015. — Washington: World Bank. — 2014. — June (<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>).
- 12 World Bank Group. Worldwide Governance Indicators / Worldwide Governance Indicators Project (last accessed October 19, 2015, source material from September 2010) (<http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>).
- 13 *Stodghill R.* Oil, Cash and Corruption. — New York Times. — 2006. — November 5 (<http://www.nytimes.com/2006/11/05/business/yourmoney/05giffen>

- .html?pagewanted=all&r=1&); a также Report: Karimova May Have Squeezed \$1 Billion From Telecoms. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — March 23 (<http://www.rferl.org/content/report-karimova-may-have-squeezed-one-billion-from-telecoms/26915779.html>).
- 14 *Najibullah F.* Death of a Fugitive: Abdulhalim Nazarzoda, Tajik General Blamed for Recent Violence. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — September 16 (<http://www.rferl.org/content/tajikistan-general-nazarzoda-deadly-attacks/27233955.html>).
 - 15 См.: *Stronski P.* Uzbek Elections; *Sindelar D.* For Exiled Activist, Kazakhstan Is Out of Sight, But Never Out of Mind. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2014. — June 22 (<http://www.rferl.org/content/kazakhstan-ketebaev-exiled-activist/25431090.html>).
 - 16 *Ramani S.* Kyrgyzstan's Anti-Corruption Failure / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — October 5 (<http://www.thediplomat.com/2015/10/kyrgyzstans-anti-corruption-failure/>).
 - 17 World Health Organization. Uzbekistan Statistics Summary (2002 — present). — Global Health Observatory Data Repository. — 2015 (<http://www.apps.who.int/gho/data/node.country.country-UZB>); World Health Organization. Kyrgyzstan Statistics Summary (2002 — present). — Global Health Observatory Data Repository. — 2015 (<http://www.apps.who.int/gho/data/node.country.country-KGZ>); *Satubaldina A.* Corruption in Kazakhstan's Education System. — Tengri News. — 2014. — July 16 (http://www.en.tengrinews.kz/politics_sub/Corruption-in-Kazakhstans-education-system-254515/); *Aripova S.* Corruption in Higher Educational Institutions of Kyrgyz Republic (неопубликованная рукопись; http://www.academia.edu/8554853/Corruption_in_Higher_Educational_Institutions_of_Kyrgyz_Republic_MA_in_Economic_Development_and_Regulation_Research_Methods_and_Research_Design_Saule_Aripova); *Cain M.J.G.* Tajikistan's Energy Woes: Resource Barriers in Fragile States. — Washington Review of Turkish and Eurasian Affairs. — 2011. — January (<http://www.thewashingtonreview.org/articles/tajikistans-energy-woes-resource-barriers-in-fragile-states.html>); *Mi casa no es tu casa.* — Economist. — 2014. — July 24 (<http://www.economist.com/news/asia/21608806-plan-export-electricity-looks-cursed-mi-casa-no-es-tu-casa>); Global WaterPartnership. Central Asia and Caucasus: Regional Review of Water Supply and Sanitation From IWRM Perspective (#395). — 2012 (<http://www.gwp.org/en/ToolBox/CASE-STUDIES/Asia/Central-Asia--Caucasus-Regional-review-of-water-supply-and-sanitation-from-IWRM-perspective-395/>); *Putz C.* Kazakh Fisherman Shot by Uzbek Border Guards / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — July 2 (<http://www.thediplomat.com/2015/07/kazakh-fisherman-shot-by-uzbek-border-guards/>); *Peyrouse S.* Drug Trafficking in Central Asia: A Poorly Considered Fight? / PONARS Policy Memo №218 // Washington: Program on New Approaches to Research and Security in Eurasia. — George Washington University. — 2012. — September (http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pepm_218_Peyrouse_Sept2012.pdf).
 - 18 См.: *Olofsgård A.* Political Instability in Fragile Democracies: Political Cycles Kyrgyz Style / Policy brief. — Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies. — 2012. — September 24 (<http://www.freepolicybriefs.org/2012/09/24/843/>); *Salimov O.* Tajikistan's Government Enraged by Corruption Allegations. — Central Asia-Caucasus Analyst. — 2015. — August 5 (<http://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/13017-tajikistans-government-enraged-by-corruption-allegations.html>).
 - 19 *Kerry J.* Secretary's Preface // Country Reports on Human Rights Practices for 2014 (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>).

- 20 *Kendzior S.* Uzbekistan / Nations in Transit 2013. — Washington: Freedom House. — 2013 (<https://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/uzbekistan>).
- 21 См.: Amnesty International. Tajikistani Dissenters at Grave Risk After an Opposition Leader Shot Dead in Turkey. — 2015. — March 6 (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/03/tajikistan-opposition-leader-shot-dead-in-turkey/>); Kazakh Opposition Leader to Stand Trial. — New York Times. — 2012. — August 11 (http://www.nytimes.com/2012/08/12/world/asia/vladimir-i-kozlov-kazakh-leader-to-stand-trial.html?_r=0).
- 22 Freedom House. Uzbekistan / Freedom of the Press 2015. — Washington: Freedom House. — 2015 (<https://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/uzbekistan>).
- 23 Freedom House. Uzbekistan / Freedom on the Net 2012. — Washington: Freedom House. — 2012 (<https://www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2012/uzbekistan>); Invest in Tajikistan, “ICT,” last accessed October 19, 2015 (<http://www.investin.info/country/tajikistan/ict/>).
- 24 Internet World Stats. Asia: Asia Marketing Research, Internet Usage, Population Statistics and Facebook Information (last modified September 26, 2015) (<http://www.internetworldstats.com/asia.htm>).
- 25 *Coyer P.* Islamic Extremism in Central Asia: Witch Hunt or Genuine Threat? — Forbes. — 2015. — February (<http://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2015/02/28/islamic-extremism-in-central-asia-witch-hunt-or-genuine-threat/>).
- 26 *Paraszczuk J.* Tajik President Concerned About Rise of Extremism Among Youth. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — February 18 (<http://www.rferl.org/content/tajik-president-concerned-about-rise-of-extremism-among-youth/26855975.html>); Attempts to Use Islam as a Justification of Extremism, Terrorism Blasphemous — President Nazarbayev. — Kazinform. — 2015. — June 10 (<http://www.inform.kz/eng/article/2785131>); *Paraszczuk J.* Uzbek President Asks Putin for Help in Combating Extremism. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2014. — December 11 (<http://www.rferl.org/content/islamic-state-uzbekistan-russia/26738034.html>); Penza News. CSTO Summit Participants Show Determination to Fight Terrorism — Analysis. — Eurasia Review. — 2015. — October 2 (<http://www.eurasiareview.com/02102015-csto-summit-participants-show-determination-to-fight-terrorism-analysis/>).
- 27 *Coyer P.* Islamic Extremism in Central Asia.
- 28 *Peyrouse S.* Economic Aspects of the Chinese—Central Asia Rapprochement. — Silk Road Paper / Washington and Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, September 2007 (http://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/0709China-Central_Asia.pdf).
- 29 *Cooley A.* China’s Changing Role in Central Asia and Implications for US Policy: From Trading Partner to Collective Goods Provider (prepared remarks for “Looking West: China and Central Asia”, U.S.-China Economic and Security Review Commission. — 2015. — March 18) (http://www.uscc.gov/sites/default/files/Cooley%20Testimony_3.18.15.pdf).
- 30 Там же.
- 31 Там же.
- 32 *Kuhn A.* China Promises \$46 Billion to Pave the Way for a Brand New Silk Road. — NPR. — 2015. — March 3 (<http://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2015/05/03/401980467/china-promises-46-billion-to-pave-the-way-for-a-brand-new-silk-road>).

- 33 См.: Press Service of the President of the Republic of Uzbekistan. President Islam Karimov Completes State Visit to China / press release. — 2011. — April 19 (<http://www.press-service.uz/en/news/1252/>); Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Xi Jinping Holds Talks With President Almazbek Atambayev of Kyrgyzstan, Stressing to Deepen China—Kyrgyzstan Strategic Partnership by Upholding Friendship, Mutual Trust, Mutual Benefits and Win-Win Result / press release. — 2014. — May 19 (http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/yzxhxzyrcshydsfht1157339.shtml); *Zhongxi R.* China, Uzbekistan Strengthen Ties as Uzbek President Visits. — CCTV.com — 2014. — August 20 (<http://www.english.cntv.cn/2014/08/20/ARTI1408490792863810.shtml>).
- 34 *Clover C.* Russia Announces 'Spheres of Interest'. — Financial Times. — 2008. — August 31 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9469744-7784-11dd-be24-0000779fd18c.html#axzz3nzLVSbq8>); *Trenin D.* Russia's Spheres of Interest, Not Influence. — Washington Quarterly. — 2009. — September 22 (<http://www.csis.org/files/publication/twq09octobertrenin.pdf>).
- 35 *Tiezzi S.* China Urges Greater Security Role for the SCO / China Power (blog). — Diplomat. — 2015. — June 5 (<http://www.thediplomat.com/2015/06/china-urges-greater-security-role-for-the-sco/>).
- 36 См.: *Swanström N.* The Security Dimension of the China—Central Asia Relationship: China's Military Engagement With Central Asian Countries (statement before the United States Congressional Commission on U.S.–China Economic and Security Review, March 18, 2015) (http://www.uscc.gov/sites/default/files/Swanstrom%20Testimony_3.18.15.pdf); *Lain S.* China's Strategic Presence in Central Asia. — China in Central Asia (blog). — 2014. — October 20 (<http://www.chinaincentralasia.com/2014/10/20/chinas-strategic-presence-in-central-asia/>).
- 37 International Crisis Group. China's Central Asia Problem, Asia Report №244 // Brussels: International Crisis Group, February 27, 2013 (<http://www.crisisgroup.org/~media/files/asia/north-east-asia/244-chinas-central-asia-problem.pdf>).
- 38 *Guschin A.* China, Russia and the Tussle for Influence in Kazakhstan. — Diplomat. — 2015. — March 23 (<http://www.thediplomat.com/2015/03/china-russia-and-the-tussle-for-influence-in-kazakhstan/>).
- 39 См.: Russia Cozies Up to Uzbekistan With \$865 Million Debt Write-Off. — Moscow Times. — 2014. — December 10 (<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=513096>); Russia to Keep Kyrgyzstan Military Base, Forgive Debt. — DefenseNews. — 2012. — September 20 (<http://www.archive.defensenews.com/article/20120920/DEFREG03/309200007/Russia-Keep-Kyrgyzstan-Military-Base-Forgive-Debt>).
- 40 *Michel C.* The Sputtering Eurasian Economic Union / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — May 1 (<http://www.thediplomat.com/2015/05/the-sputtering-eurasian-economic-union/>).
- 41 *Berminham F.* How Russia's Eurasian Economic Union Impact Will Be 'Miniscule'. — International Business Times. — 2014. — May 29 (<http://www.ibtimes.co.uk/how-russias-eurasian-economic-union-impact-will-be-miniscule-1450424>).
- 42 Russia, China Agree to Integrate Eurasian Union, Silk Road, Sign Deals. — RT. — 2015. — May 8 (<https://www.rt.com/business/256877-russia-china-deals-cooperation/>).
- 43 *Gabuev A.* Post-Soviet States Jostle for Role in One Belt One Road Initiative // Hong Kong Trade Development Council, August 6, 2015 (<http://carnegieendowment.org/2015/08/06/post-soviet-states-jostle-for-role-in-one-belt-one-road-initiative/iel1>).

- 44 *Kushkumbayev S.* Kazakhstan's Nurly Zol and China's Economic Belt of the Silk Road: Confluence of Powers. — Astana Times. — 2015. — September 22 (<http://www.astanatimes.com/2015/09/kazakhstan-nurly-zhol-and-chinas-economic-belt-of-the-silk-road-confluence-of-goals/>).
- 45 *Katz M.N.* Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Moscow's Lonely Road From Bishkek to Dushanbe. — EurasiaNet. — 2008. — September 2 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp090308f.shtml>).
- 46 After BRICS, Putin Hosts Shanghai Cooperation Organization Summit in Ufa. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2015. — July 10 (<http://www.rferl.org/content/russia-putin-shanghai-cooperation-organization-summit-brics-ufa/27120442.html>).
- 47 См.: *Ibragimova G.* What Are the Implications of India's and Pakistan's Accession to the SCO? — Russia Beyond the Headlines. — 2015. — July 14, 2015 (http://rbth.com/international/2015/07/14/what_are_the_implications_of_indias_and_pakistans_accession_to__47727.html); *Kelly L., Pinchuk D., Korsunskaya D.* India, Pakistan to Join China, Russia in Security Group. — Reuters. — 2015. — July 11 (<http://in.reuters.com/article/2015/07/11/china-russia-india-pak-sco-idINKCN0PK20520150711>).
- 48 *Grieger G.* China's Leading Role in the Shanghai Cooperation Organisation (briefing) / European Parliamentary Research Service, June 2015 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564367/EPRS_BRI\(2015\)564367_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564367/EPRS_BRI(2015)564367_EN.pdf)).
- 49 См.: Why Russia Will Send More Troops to Central Asia. — Stratfor Global Intelligence. — 2015. — April 11 (<https://www.stratfor.com/analysis/why-russia-will-send-more-troops-central-asia#>); *Borisov A., Rickleton C.* Russia Flexes Central Asia Military Might Amid Afghan Fears. — Yahoo News. — 2015. — May 16 (<http://news.yahoo.com/russia-flexes-central-asia-military-might-amid-afghan-035534274.html>).
- 50 *Whitmore B.* Sphere of Reluctance: Russia Hesitant About Kyrgyz Intervention. — Radio Free Europe/Radio Liberty. — 2010. — June 15 (http://www.rferl.org/content/Sphere_Reluctance_Russia_Hesitant_Kyrgyz_Intervention/2072776.html).
- 51 *Pan P.P.* Russia Won't Intervene in Kyrgyzstan; Unrest Spreads. — Washington Post. — 2010. — June 13 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/12/AR2010061200750.html>).
- 52 *Shestakov Y.* Why Russia Won't Send Its Troops Back to Afghanistan. — Russia Beyond the Headlines. — 2013. — April 27 (http://www.rbth.com/opinion/2013/04/27/russia_doesnt_intend_to_send_troops_to_afghanistan_25521.html).
- 53 *Putz C.* Why Is India Hopeful About Iran and Central Asia? / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — July 14 (<http://thediplomat.com/2015/07/why-is-india-hopeful-about-iran-and-central-asia/>).
- 54 См.: *McDermott R.N.* Central Asian Security Post-2014, Perspectives in Kazakhstan and Uzbekistan. — Copenhagen: Danish Institute for International Studies. — 2013. — June 28 (<http://www.subweb.diis.dk/sw129432.asp>); *Kazemi S.R.* A Potential Afghan Spill-Over: How Real Are Central Asian Fears? — Afghanistan Analysts Network. — 2012. — December 12 (<https://www.afghanistan-analysts.org/a-potential-afghan-spill-over-how-real-are-central-asian-fears/>).
- 55 *Holley P., Sharif M.* 13 People Executed in Northern Afghanistan; Taliban Denies Role. — Washington Post. — 2015. — September 5 (https://www.washingtonpost.com/world/13-people-executed-in-northern-afghanistan-taliban-denies-role/2015/09/05/536f3181-e85c-4dfc-bd2e-0ab397b7d93e_story.html).
- 56 *Roggio B.* Taliban Mass in Northern Afghanistan to Swear Allegiance to New Emir. — Long War Journal. — 2015. — August 27 (<http://www.longwarjournal.org/>

- archives/2015/08/taliban-mass-in-northern-afghanistan-to-swear-allegiance-to-new-emir.php).
- 57 National Counterterrorism Center. Central Asian Terrorism, Counterterrorism 2014 / Calendar. — 2014 (<http://www.nctc.gov/site/groups/iju.html>).
- 58 *Paddock R.C.* A Campaign of Terror in the Name of Fighting It. — Los Angeles Times. — 2000. — June 14 (<http://articles.latimes.com/2000/jun/14/news/mn-40863>).
- 59 European Commission. Countries and Regions: Central Asia (last updated April 22, 2015) (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/>).
- 60 Там же.
- 61 World Bank Group. Ease of Doing Business Index // Doing Business Project (last accessed October 19, 2015) (<http://www.data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>).
- 62 *Clinton H.R.* Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton at New Silk Road Ministerial Meeting // U.S. Department of State (as published on September 23, 2011) (<http://www.iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/09/20110923160643su0.3639272.html#axzz3IH7XcSdW>).
- 63 North Atlantic Treaty Organization. NATO's Relations With Central Asia (last updated March 17, 2014) (http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_107957.htm).
- 64 United States Agency for International Development. U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945 — September 30, 2013 (accessed August 14, 2015) (https://www.explorer.usaid.gov/prepared/Total_Economic_and_Military_Assistance_1946-2013.xlsx).
- 65 *Tynan D.* Afghanistan: NDN Finding Reverse Gear. — EurasiaNet. — 2011. — November 28 (<http://www.eurasianet.org/node/64591>).
- 66 USAID. Foreign Aid Dashboard 2014 (accessed November 8, 2015) (<https://explorer.usaid.gov/aid-dashboard.html#2014>).
- 67 White House Office of the Press Secretary. Readout of the President's Meeting With Kazakhstani President Nursultan Nazarbayev / press release. — 2015. — September 29 (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/readout-presidents-meeting-kazakhstani-president-nursultan-nazarbayev>).
- 68 *Roggio B.* IMU, Taliban Launched Joint Suicide Assault in Panjshir. — Foundation for Defense of Democracies. — 2013. — June 1 (<http://www.defenddemocracy.org/media-hit/imu-taliban-launched-joint-suicide-assault-in-panjshir/>).
- 69 *Roggio B., Weiss C.* Islamic Jihad Union Details Its Involvement in Taliban's Azm Offensive. — Long War Journal. — 2015. — July 25 (<http://www.longwarjournal.org/archives/2015/07/islamic-jihad-union-details-its-involvement-in-talibans-azm-offensive.php>).
- 70 *Kucera J.* State Department Downplays ISIS Threat in Central Asia / Bug Pit (blog). — EurasiaNet. — 2015. — June 12 (<http://www.eurasianet.org/node/73836>).
- 71 Extractive Industries Transparency Initiative, "EITI Fact Sheet 2015", accessed November 8, 2015 (https://eiti.org/files/document/EITI_Factsheet_EN.pdf).
- 72 *Marat E.* Kyrgyzstan / Nations in Transit 2013. — Washington: Freedom House. — 2013 (<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/kyrgyzstan>); *Putz C.* What You Should Know About Kyrgyzstan's Election / Crossroads Asia (blog). — Diplomat. — 2015. — October 3 (<http://thediplomat.com/2015/10/what-you-should-know-about-kyrgyzstans-election/>); *Marat E.* Commentary: Kyrgyzstan's Elections — The Best It Gets in Central Asia. — Radio Free Europe/Radio Liberty. —

2015. — October 9 (<http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan-elections-best-it-gets-in-central-asia/27283649.html>).
- 73 *Kerry J.* The United States and Central Asia: Partners for the 21st Century. — U.S. Department of State. — 2015. — November 2 (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249107.htm>).
- 74 *Layne C.* Offshore Balancing Revisited. — *Washington Quarterly* 25, №2. — 2002. — Spring (https://www.muse.jhu.edu/login?auth=0&ctype=summary&curl=/journals/washington_quarterly/v025/25.2layne.pdf).
- 75 Human Rights Watch. World Report 2015: Uzbekistan (accessed on October 19, 2015) (<https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/uzbekistan>); Human Rights Watch. World Report 2014: Tajikistan (accessed on October 19, 2015) (<https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/tajikistan>).
- 76 *Lillis J.* Uzbekistan Releases Prisoner After 21 Years in Jail. — *Guardian*. — 2015. — November 12 (<http://www.theguardian.com/world/2015/nov/13/uzbekistan-murod-juraev-release>).

Московский Центр Карнеги

Основанный Фондом Карнеги за Международный Мир **Московский Центр Карнеги** начал работу в 1994 г. Эта исследовательская организация объединяет ведущих российских экспертов с их международными коллегами и сотрудниками других центров Карнеги для изучения коренных проблем российской внутренней политики, экономики и международных отношений и является своего рода форумом свободной дискуссии по ключевым аспектам современной общественной жизни.

Фонд Карнеги за Международный Мир — негосударственная, некоммерческая организация, основной задачей которой является содействовать развитию сотрудничества между странами и улучшению международных отношений. Основанный в 1910 г. Фонд занимается аналитической деятельностью, нацеленной на достижение практических результатов.

Являющийся первой глобальной научно-исследовательской организацией Фонд Карнеги имеет отделения в Китае, на Ближнем Востоке, в России, Европе и Соединенных Штатах Америки. Среди пяти городов, где находятся отделения Фонда, — два ведущих центра мировой политики и три столицы, политическое развитие и международная политика которых в наибольшей степени будут определять возможность обеспечения международного мира и экономического развития на ближайшее будущее.

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ КАРНЕГИ

ПОЛИТИКА США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ 3.0

Юджин Румер, Ричард Сокольский, Пол Стронски

Редактура и корректура бюро ТХТ (www.txtburo.com)
Дизайнер русскоязычной версии Я. Красновский
Компьютерная верстка Ю. Мосягин

Подписано к печати 17.03.2016
Формат 60x90 1/8.
Гарнитура Garamond Premier Pro.
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 6
Тираж 200 экз.

Издатель: ИП Пахомова Елена Алексеевна
Россия, 125040, Москва,
Ленинградский проспект, 11-28
classick21@gmail.com

Московский Центр Карнеги
Россия, 125009, Москва,
Тверская ул., д. 16/2
Тел.: + 7 495 935-89-04
Факс: + 7 495 935-89-06
Email: info@Carnegie.ru
www.Carnegie.ru

Отпечатано в типографии «Самполиграфист»
129090, Москва, Протопоповский переулок, д. 6

БЕЙРУТ БРЮССЕЛЬ ВАШИНГТОН МОСКВА ПЕКИН

ГЛОБАЛЬНАЯ
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ

 МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

Carnegie.ru