



Грегори Глисон, Куралай Байзакова
Connections QJ 19, № 2 (2020): 113-128

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.19.2.08>

Рецензированная статья

COVID-19 в Центральноазиатском регионе: меры реагирования на национальном уровне и региональные последствия

Грегори Глисон ¹ и Куралай Байзакова ²

¹ *Европейский центр исследований по вопросам международной безопасности Джорджа К. Маршалла*, <https://www.marshallcenter.org/>

² *Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, Алматы, Казахстан*, <https://www.kaznu.kz/en>

Резюме: Вскоре после того, как в марте 2020 года в Казахстане был зарегистрирован первый случай COVID-19 в Центральной Азии, правительство приняло немедленные шаги по введению мер по сдерживанию и смягчению последствий. Поскольку случаи COVID-19 появились вскоре после этого в Узбекистане, Кыргызстане, а затем и в Таджикистане, правительства этих стран оперативно отреагировали, введя чрезвычайные меры, предоставив правоохранительным и медицинским органам возможность реализовать широкий спектр мер по борьбе с инфекцией для защиты здоровья населения. Были введены ограничения на трансграничные поездки. В большинстве крупных городов были введены временные ограничения для изоляции, а также был введен комендантский час. Обычные коммерческие полеты были отменены или значительно сокращены в международных и многих внутренних аэропортах. Были введены новые уровни визовых ограничений во всех странах Центральной Азии. Первоначальные меры сдерживания инфекции оказались весьма успешными в ограничении раннего распространения COVID-19. Но правительства немедленно столкнулись с широким спектром социальных и экономических трудностей, вызванных COVID-19. Внезапное прекращение обычных доходов и обеспечения средств к существованию для многих людей, нарушение цепочек коммерческих поставок, падение цен на сырьевые товары и, в частности, для Кыргызстана и Таджикистана, потеря возможностей для трудоустройства и денежных переводов мигрантов, в сочетании с

другими последствиями COVID-19 привело к общерегиональной экономической катастрофе. Пандемия требовала немедленные действия со стороны всех правительств в регионе и сосредоточила внимание на решении долгосрочных социальных, экономических и даже региональных политических проблем, связанных с последствиями пандемии.

Ключевые слова: Центральная Азия, COVID-19, экономический кризис, региональная безопасность.

SARS-CoV-2, вирус, вызывающий болезнь COVID-19, появился в Китае в конце 2019 года, а в начале 2020 года начал появляться в странах по всему миру. Страны Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – находятся на пути между Китаем и многими его торговыми партнерами в Европе и на Ближнем Востоке. COVID-19 впервые был обнаружен в Казахстане в марте 2020 года, а затем в Узбекистане, Кыргызстане,¹ а позже и в Таджикистане.² Последствия COVID-19 вскоре были замечены и в Туркменистане.³ В этот период COVID-19 также распространился в странах Центральной Азии, граничащих с Афганистаном, Ираном и Россией.

В то время как COVID-19 одинаково бросает вызов всем обществам и всем странам, страны находятся в разнообразных, а иногда, и что очень важно, совсем разных обстоятельствах. Некоторые уникальные условия ставят отдельные страны в сравнительное выгодную ситуацию, а некоторые ставят их в невыгодное положение.⁴ Во всех случаях, каковы бы ни были

¹ Gregory Gleason and Anna Gussarova, "Covid-19's Long-term Implications for Central Eurasia," *Diplomatic Courier*, May 6, 2020, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/covid-19s-long-term-implications-for-central-eurasia>.

² Catherine Putz, "Where Are There Still No COVID-19 Cases? An Updated Analysis," *The Diplomat*, May 6, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/where-are-there-still-no-covid-19-cases-an-updated-analysis>.

³ Власти Туркменистана избегали не только официальных заявлений о Covid-19, но и запрещали туркменской прессе и средствам массовой информации упоминать о болезни. Тем не менее, 9 апреля 2020 года президент Туркменистана принял участие в необычной видео-дискуссии с участием четырех глав государств Центральной Азии. Глава Туркменистана присоединился к остальным и пообещал выйти на новый уровень регионального сотрудничества в борьбе с Covid-19 в Центральной Азии. См. «Касым-Жомарт Токаев призвал глав тюркоязычных государств объединиться для преодоления нынешнего глобального кризиса», *KAZINFORM*, 10 апреля 2020, https://www.inform.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-prizval-glav-tyurkoyazychnyh-gosudarstv-ob-edinit-sya-dlya-preodoleniya-nyneshnego-global-nogo-krizisa_a3636537. Заявление президента Туркменистана некоторое время было размещено на веб-сайте правительства Туркменистана, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=20713>.

⁴ Хотя страны региона часто объединяются под названием «Центральная Азия», на самом деле существуют значительные различия в политической практике и политической культуре в регионе. Многие из этих различий иллюстрируются раз-

плюсы или минусы конкретных ситуаций, все правительства должны осуществить три категории реакций. Первая – это неотложная медицинская помощь; она направлена на сдерживание распространения болезни. Вторая направлена на смягчение последствий болезни, особенно социальных и экономических последствий. Третья категория связана с долгосрочной или структурной адаптацией к последствиям, медицинским, социальным и экономическим воздействиям пандемии.

Чрезвычайные меры – линия фронта в пандемии

В конце 2019 года правительства стран Центральной Азии активно проводили политику, направленную на расширение экономических связей, социальных отношений, туризма и других форм трансграничных отношений в масштабах всего региона. Трансграничное движение во всех пяти государствах Центральной Азии было на высоком уровне. Экономическая политика приносила хорошие результаты во всей Центральной Азии. В частности, Узбекистан, успокоенный выборами нового президента в 2016 году и сосредоточенный на политике, направленной на активизацию внешнеэкономической деятельности, находился в процессе весьма успешной экономической реформы, все более связывающей Узбекистан с его соседями и с внешним миром. Вице-президент Всемирного банка Сирил Мюллер, отвечающий за регион Европы и Центральной Азии, в январе 2020 года отметил, что «программа кредитования Узбекистана сейчас вторая по величине в регионе». За короткий период Узбекистан перешел из относительно изолированного государства в положение страны с крупнейшим портфелем Всемирного банка среди посткоммунистических стран.⁵

Объявление 31 декабря 2019 года о появлении, по-видимому, загадочной вспышки пневмонии в китайской провинции Хубэй не вызвало особой тревоги в государствах Центральной Азии. Медики и правоохранительные

личным журналистским освещением в международных СМИ, таких как *Eurasianet* (<https://eurasianet.org/dashboard-coronavirus-in-eurasia>), *Radio Free Europe/Radio Liberty* (www.rferl.org/a/the-spread-of-the-coronavirus/30401889.html) и *Sputnik* (<https://sputniknews.com/>).

⁵ Всемирный банк определяет регион Европы и Центральной Азии как включающий Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Грузию, Казахстан, Косово, Кыргызскую Республику, Молдову, Северную Македонию, Черногорию, Польшу, Румынию, Российскую Федерацию, Сербию, Таджикистан, Турцию, Туркменистан, Украину и Узбекистан – группа стран, в которую входят практически все государства посткоммунистического мира. Турция, конечно, никогда не была коммунистической страной, и большинство организаций не относят Турцию к категории «Европа» или «Центральная Азия». The World Bank, “Uzbekistan Enters the Next Phase of Market Reforms with Renewed Support from the World Bank,” January 18, 2020, www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/01/18/uzbekistan-enters-next-phase-of-market-reforms-with-renewed-support-from-world-bank.

органы Центральной Азии следили за объявлениями китайских медицинских властей. Политики из Центральной Азии отреагировали очень осторожно, высказав опасения, что надо избежать преувеличения рисков для здоровья населения, которое могло бы вызвать неоправданные тревоги.

Власти в Центральной Азии недавно имели предыдущий опыт борьбы с вирусной инфекцией. В начале 2003 г. китайские медицинские власти выявили вспышку тяжелого острого респираторного синдрома (SARS) в Китае. За несколько месяцев вспышка вируса атипичной пневмонии в 2003 году распространилась по крайней мере на два десятка стран. За 18 месяцев вспышка атипичной пневмонии заразила более 8000 человек, в результате чего чуть менее 800 умерли. Поскольку политические и медицинские власти в Центральной Азии проводили оперативную и высокоэффективную политику противодействия инфекциям, ни в одной из стран Центральной Азии не было зарегистрировано случаев атипичной пневмонии. Поэтому, когда новости о новой вспышке атипичной пневмонии появились в конце 2019 года и начали увеличиваться в начале 2020 года, медицинские власти в Центральной Азии были чрезмерно спокойными, полагая, что их меры по борьбе с инфекцией были адекватными.

Но вирус, появившийся в 2019 году, был новым, очень заразным и очень опасным.⁶ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) начала публиковать отчеты о распространении вируса. Поскольку инфекция распространилась на граничащие с Китаем страны и масштабы эпидемии росли, реальность угрозы в Центральной Азии стала очевидной. Таджикские и туркменские власти, отрицая наличие проблемы, начали осуществлять превентивные меры даже без публичного объявления. Границы были внезапно закрыты по причинам, о которых общественность не знала.⁷ Наблюдатели стали очевидцами действий, свидетельствующих о распространении эпидемии без какого-либо публичного уведомления.⁸ В заявлениях некоторых лидеров вина, похоже, перекладывалась на другие страны.⁹ Распространение инфекции было беспрецедентным, но распространение информации в но-

⁶ SARS-CoV-1 и SARS-CoV-2 связаны, но разные вирусы и вызывают разные инфекции. SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome), WHO, <https://www.who.int/ith/diseases/sars/en>.

⁷ Farangis Najibullah, "Tajik Workers Face Dire Future as Russia Closes Borders Over Coronavirus," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, March 18, 2020, www.rferl.org/a/tajik-workers-face-dire-future-as-russia-closes-borders-over-coronavirus/30495815.html.

⁸ Nathan Paul Southern and Lindsey Kennedy, "Central Asian States Can't Hide the Coronavirus Any Longer. Authoritarian States Have Been Downplaying Numbers. That Won't Last," *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/central-asian-states-cant-hide-coronavirus-kazakhstan-uzbekistan-kyrgyzstan-tajikistan-turkmenistan>.

⁹ Andrea Schmitz, "Someone Else's Virus," *SWP Comment*, March 27, 2020, www.swp-berlin.org/en/publication/someone-elses-virus.

вом цифровом информационном пространстве было еще более беспрецедентным, чем сама эпидемия. Общественность, казалось, распространяла информацию об инфекции, даже когда государственные органы отрицали проблему.¹⁰

COVID-19 распространился по Центрально-азиатскому региону в первые месяцы 2020 года, вызвав своевременные и эффективные правительственные меры в каждой из пяти стран Центральной Азии. Меры сдерживания были сосредоточены в крупных городах. Ограничения на трансграничные поездки подкреплялись изоляцией в городах, введением комендантского часа и ограничением выхода из дома. Коммерческие авиаперелеты были ограничены. Транспортные и грузовые перевозки в основных районах остановились. Были введены визовые ограничения, и для передвижения в городах требовалось удостоверение личности. Магазины и государственные учреждения закрывались. Нарушение социальной и экономической жизни в результате физического дистанцирования и отслеживания контактов стало очевидным почти сразу. Поскольку государства всего мира закрыли или существенно сократили трансграничные перевозки и фрахт, цены на многие товары, продаваемые на международном рынке, резко упали. Падение цен на первичные сырьевые товары поставило экспортеров из Центральной Азии в шаткое положение. Нарушение цепочек поставок в торговле и транспорте по всему региону Центральной Азии было значительным по сравнению с любыми мерами, к которым были подготовлены центрально азиатские политические и экономические власти.

Таблица 1 включает данные, предоставленные отдельными государствами Всемирной организации здравоохранения и содержащиеся в Отчете о состоянии дел ВОЗ. Данные приведены за период с первого выявления COVID-19 в государствах Центральной Азии (15 марта 2020 г.) и включают данные, представленные через 45 дней (1 мая 2020 г.). Данные включают количество случаев, недавних инфекций и смертей, приписываемых COVID-19. Данные ВОЗ четко указывают на то, что правительствам стран Центральной Азии по всем сравнительным стандартам следует дать высокую оценку за их действия по сдерживанию распространения вируса атипичной пневмонии в начальный период. Принятые меры значительно препятствовали распространению инфекции.

Первоначальные меры по сдерживанию могут сгладить кривую дисперсии за счет ограничения начального распространения, но долгосрочное сдерживание становится все труднее, по мере того как число инфицированных людей увеличивается и появляются новые инфекции из иностранных источников. Последующие данные ВОЗ указывают на всплески, особенно в Кыргызстане. На сайте Министерства здравоохранения Российской Федера-

¹⁰ Farangis Najibullah, "Despite Zero Reported Cases, Coronavirus on Everyone's Mind in Tajikistan," *Radio Free Europe/ Radio Liberty*, April 3, 2020, www.rferl.org/a/despite-zero-reported-cases-coronavirus-on-everyone-s-mind-in-tajikistan/30527299.html.

Таблица 1. Зарегистрированные в ВОЗ случаи заболевания в государствах Центральной Азии в первые 45 дней после начала вспышки COVID-19.

Страна	Число первого доклада о COVID-19	Случаи (1 мая 2020)	Умершие (1 мая 2020)	Население (миллионы)	Территория Квадратные километры
Казахстан	15 марта 2020	3551	25	18,5	2 724 900
Кыргызстан	19 марта 2020	756	8	6,5	199 951
Таджикистан	1 мая 2020	15	0	9,2	143 100
Туркменистан	нет	0	0	5,9	491 210
Узбекистан	16 марта 2020	2046	9	33,5	448 978

Источник: Числа по COVID-19 собраны национальными властями и приведены в Докладе о состоянии дел ВОЗ.¹¹ Данные о населении взяты из Бюро по демографической информации, итоги на середину 2019 года.¹² Сообщаемые числа заражения вирусом COVID-19 в некоторых случаях существенно отличаются от чисел из других источников. Сравните, например, цифры, перечисленные на информационной панели COVID-19 Центра системных наук и инженерии (CSSE) университета Джона Хопкинса.¹³

ции по чрезвычайным ситуациям «Стопкоронавирус» ежедневно размещается информация о распространении COVID-19 в Российской Федерации. Данные свидетельствуют о быстром росте распространения вируса.¹⁴ Другие граничащие с Центральной Азией страны сталкиваются с растущей угрозой COVID-19. В разделе, озаглавленном «COVID-19 поражает Афганистан», в последнем отчете SIGAR (Специальный генеральный инспектор по восстановлению Афганистана) отмечалось: «Многочисленные и в некоторых случаях уникальные уязвимости Афганистана – слабая система здравоохранения, широко распространенное недоедание, прозрачные границы, массо-

¹¹ WHO, “Coronavirus Disease (COVID-2019) Situation Reports,” <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>.

¹² Population Reference Bureau. Относительно данных, смотри: <https://www.prb.org>.

¹³ Johns Hopkins University, “Corona Virus Map,” <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

¹⁴ Российское министерство здравоохранения, «Стопкоронавирус», <https://xn--80aesfреbagmfb1c0a.xn--p1ai>.

вое внутреннее перемещение, соседство с Ираном и продолжающийся конфликт – делают весьма вероятным то, что в ближайшие месяцы страна столкнется с катастрофой в области здравоохранения».¹⁵

Чрезвычайная медицинская ситуация в государствах Центральной Азии еще не закончилась. Она может продолжаться в течение некоторого периода, и конкретная продолжительность этого периода может быть неизвестна в течение некоторого времени. На нынешнем этапе заражения следует обратить внимание на вторую категорию – среднесрочные проблемы и последствия. Это этап, на котором страны Центральной Азии, индивидуально и коллективно, должны справиться с проблемами нарушения общественного и политического порядка, вызванными COVID-19. Шаги, предпринятые правительствами стран Центральной Азии, будут иметь долгосрочные последствия для социального, экономического и даже политического будущего государств и региона. Пандемия COVID-19 потребует тесного сотрудничества между гражданскими политическими властями и структурами национальной безопасности стран в регионе Центральной Азии.

SARS-CoV-2 – не статичный оппонент. Это также не стратегический противник. В стратегических взаимодействиях противник принимает решения на основе постоянно корректирующихся расчетов.¹⁶ В стратегическом взаимодействии стороны вносят коррективы, исходя из ожиданий. Во многих стратегических взаимодействиях обман является важным способом действий, иногда симуляцией, а иногда и провокацией. Бравата и притворство могут быть полезными инструментами в стратегической игре. Но SARS-CoV-2 не расчетливый противник. Вирусы зависят от условий и не меняют свои условия.

В борьбе с вирусными инфекциями, зависящими от условий, никакая стратегическая позиция не является полезной, если она не направлена на устранение или смягчение условий, которые предоставляют возможности для распространения вируса. Устранение условий, в которых процветает вирус, является первым принципом в борьбе с вирусом. Есть и другие факторы, которые могут ускорить отступление вируса, но среди них нет оскорблений и риторических выступлений. Эффективными являются только те меры, которые специально сформированы и применяются для борьбы с объективными угрозами.

¹⁵ *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report to the United States Congress, April 30, 2020, p. 14, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterly-reports/2020-04-30qr-intro-section1.pdf>.*

¹⁶ Основанная на идеях Фукидида, классическая работа по логике стратегической теории Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven & London: Yale University Press, 1981).

От сдерживания к смягчению последствий и восстановлению

В первые два месяца пандемии правительства стран Центральной Азии приняли быстрые и эффективные меры, чтобы остановить дальнейшее распространение инфекции COVID-19. Однако, обвал цен на сырьевые товары, нарушение коммерческих цепочек поставок, внезапный спад в числе рабочих мигрантов и денежных переводах мигрантов, прекращение обычных доходов и обеспечения средств к существованию, а также побочные эффекты пандемии вызвали беспрецедентный социальный и экономический кризис в Центральной Азии. Социальные и экономические потрясения на этом уровне неизбежно влекут за собой политические последствия.

В интервью в Бишкеке кыргызский ученый Азамат Темиркулов резюмировал кризис в Кыргызстане, отметив, что «предприятия решат свои трудности за счет сокращения рабочих мест, некоторые закроются из-за отсутствия прибыли, другие полностью обанкротятся. Наши трудовые мигранты начнут возвращаться домой, пополняя ряды армии безработных Кыргызстана». Темиркулов отметил: «Мы находимся в нестандартной ситуации; это не очередной циклический кризис, а это значит, что применяемые меры должны также включать нестандартные решения».¹⁷

Преобладающая политическая культура центрально-азиатских обществ, по крайней мере по сравнению с западными обществами, ориентирована на социальную сплоченность. Многие аспекты текущих социальных и экономических условий в Центральной Азии могут указывать на высокий уровень уязвимости перед инфекционными заболеваниями. Сообщества Центральной Азии в определенной степени различаются по регионам, но в целом общественные отношения в странах Центральной Азии можно охарактеризовать как сильно ориентированные на семью, социальные, сконцентрированные в густонаселенных деревнях и городах и с пожилыми людьми, поддерживаемыми семьями. Заболевания диабета и высокого кровяного давления, а также другие хронические состояния, связанные с уязвимостью к COVID-19, относительно широко распространены. Большое количество людей в странах Центральной Азии работают в качестве самозанятых или в неофициальной экономике. Многие из этих людей не имеют по закону права на социально-экономическую защиту, которая предоставляется официально нанятым лицам.

Международная организация труда, например, подсчитала, что до 75 процентов занятых в Таджикистане были в теневом секторе. Данные о занятости в неформальном секторе могут быть ненадежными, и можно ожидать, что в других странах Центральной Азии серый сектор будет меньше по сравнению с этим, но последствия срыва занятости, вызванного условиями

¹⁷ Азамат Темиркулов, «Пандемия – шанс реформировать экономику Кыргызстана», *Вечерний Бишкек*, 13 апреля 2020 г., https://www.vb.kg/doc/387130_azamat_temirkylovov_pandemiia_eto_shans_perestroit_ekonomiky_kr.html.

пандемии, можно рассматривать только как очень серьезные.¹⁸ Возможно еще более важно то, что большое количество рабочих-мигрантов, особенно из Таджикистана и Кыргызстана, занимают рабочие места за рубежом, в основном в Российской Федерации. Также большое количество рабочих-мигрантов из Узбекистана работало в Южной Корее. Экономическая роль этих схем трудовой миграции значительна. По оценкам исследования ПРООН, до 50 процентов национального ВВП Кыргызстана формируется денежными переводами от мигрантов из Кыргызстана.¹⁹ Актуальные данные о потоках денежных переводов между Российской Федерацией и Таджикистаном см. в реестре Всемирного банка потоков денежных переводов по всему миру.²⁰ Последствия пандемии как с экономической, так и с политической точки зрения огромны.²¹

Долгосрочные политики адаптации и восстановления

Выбор, сделанный сейчас политическим руководством стран Центральной Азии в отношении того, как бороться с долгосрочными последствиями пандемии, будет определять геополитическое будущее государств Центральной Азии. Государства Центральной Азии, в частности Казахстан и Узбекистан, в краткосрочной перспективе реализовали высокоэффективные меры государственной политики для преодоления первой фазы чрезвычайной медицинской ситуации. Среднесрочные проблемы борьбы с ухудшающимися социально-экономическими условиями и политика, необходимая для их решения в следующие месяцы и годы, будут в центре внимания предстоящей деятельности правительств. В странах Центральной Азии правоохранительным органам, вооруженным силам и другим службам безопасности были поручены непосредственные первоначальные задачи, но по мере того, как более сложные вопросы, такие как очень широкомасштабная безработица, начинают оказывать давление на местных и национальных руководителей, можно ожидать, что их задачи станут еще более сложными.

Значительное увеличение государственных расходов на государственную поддержку в чрезвычайных ситуациях и падающие по спирали государственные доходы из-за дефицита налогов уже истощили большую часть каз-

¹⁸ *World Employment and Social Outlook, Trends 2019* (Geneva: International Labor Organization, 2019), с. 53, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf.

¹⁹ *Labour Migration, Remittances, and Human Development in Central Asia*, Central Asia Human Development Series (UNDP, 2015): с. 8, <https://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaperFINAL.pdf>.

²⁰ The World Bank, "Remittance Prices Worldwide: Making Markets More Transparent," <https://remittanceprices.worldbank.org/en/corridor/Russia/Tajikistan>.

²¹ Catherine Putz, "Remittances to South and Central Asia Poised to Dive Dramatically," *The Diplomat*, May 05, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/remittances-to-south-and-central-asia-poised-to-dive-dramatically>.

начейских средств в странах Центральной Азии, за исключением Казахстана. Можно ожидать, что с финансовой точки зрения ни одно из центрально-азиатских правительств не сможет выдержать в течение длительного периода такие уровни расходов и ограниченные доходы без дополнительных финансовых источников. Правительствам стран Центральной Азии необходимо будет преодолеть давление от структурной перестройки в масштабах, о которых раньше даже не предполагалось. Самостоятельные программы «спасения» в государствах Центральной Азии могут соответствовать требованиям в течение определенного времени, но неспособность правительств финансировать столь крупный дефицит в течение длительного периода без риска безудержной инфляции делает иностранную помощь неизбежной.

Крупные международные финансовые институты выстраиваются в очередь, чтобы предложить помощь. Директор-распорядитель МВФ Кристилина Георгиева прямо описала масштабы пандемической проблемы: «Covid-19 разрушил наш социальный и экономический порядок с молниеносной скоростью и в масштабах, которых мы не видели на памяти живущих».²² Основные кредитные организации выступили вперед. Всемирный банк находится в процессе разработки новых форм программ экстренного финансирования.²³ Все традиционные региональные банки развития, такие как Азиатский банк развития, и даже новые региональные банки, такие как Евразийский банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, обязались мобилизовать новые формы поддержки для решения проблем. Но традиционные организации оказания помощи предоставляют либо ограниченные гранты, либо программы долгосрочного кредитования. Ожидается, что ни один из этих традиционных механизмов не покроет расходы на поддержку правительств государств Центральной Азии в долгосрочной перспективе. Международные финансовые донорские организации призваны помогать странам преодолевать «ухабы на дороге»; они не предназначены для предоставления всех ресурсов в ситуациях, когда все транспортные средства остановлены, а все дороги закрыты.²⁴

Богатые страны Европы, Ближнего Востока и Северной Америки находятся в аналогичной ситуации в отношении финансовых проблем, но конкретный набор вариантов в их распоряжении сильно отличается. Из-за серьезности экономических потрясений, вызванных пандемией, центральные финансовые власти в развитых странах обратились к инструментам такого

²² Kristalina Georgieva, "Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy," *IMF*, April 9, 2020, www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser.

²³ The World Bank, "World Bank Group and Covid-19 (coronavirus)," <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.

²⁴ Gregory Gleason, "Post-Pandemic Central Asia: Moving Beyond 'Helicopter Money'," *The Diplomat*, May 20, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/post-pandemic-central-asia-moving-beyond-helicopter-money>.

масштаба, которые ранее не использовались. В Европе Европейский механизм стабильности (ЕМС) в апреле 2020 года согласился ввести три меры защиты для рабочих, предприятий и правительств на сумму 540 миллиардов евро. 23 апреля 2020 года главы правительств ЕС (Европейский совет) одобрили соглашение.²⁵ В Соединенных Штатах Закон об оказании содействия в связи с коронавирусом, чрезвычайной помощи и экономической безопасности (CARES) был принят Конгрессом и подписан 27 марта 2020 года. Он предусматривает пакет экономической помощи на сумму более 2 триллионов долларов с финансированием для частных лиц и работников, компаний и органов местного самоуправления. Цель этого закона - предотвратить остановку экономики в целом, гарантируя, что у людей есть поддержка, что компании смогут продолжать работать, а правительства продолжать функционировать.²⁶

Эти финансовые программы являются новыми, но даже источники финансирования этих программ представляют собой новаторские подходы к государственному финансированию. Федеральный резерв США, который функционирует как центральный банк США, начал использовать нетрадиционные инструменты во время финансового кризиса 2008 года, чтобы стимулировать денежное обращение. США начали отходить от подобных программ, но пандемический кризис заставил вернуться к инновационным фискальным программам. В учебнике по традиционной рыночной экономике создание новых фискальных ресурсов путем печатания денег вызывает много вопросов. Если деньги не заработаны и не взяты займы, откуда они берутся? Просто «печатание денег» для покрытия невыплаченных обязательств – не панацея. Это вызовет инфляцию. Однако количество денег в обращении – это только один фактор, наряду с объемом обращения денег и их наличием. Чтобы ускорить использование денег при одновременном повышении их доступности (ликвидности), новые фискальные подходы привели к созданию чрезвычайных фондов на уровнях, о которых раньше даже не предполагалось. Федеральная резервная система США приняла политику покупки облигаций и акций на открытом рынке, а затем их перепродажи с целью ускорения обращения финансовых ресурсов. Европейский центральный банк последовал аналогичному курсу в Европе.

Этот курс невозможен для правительств Центральной Азии, потому что они зависят от доходов от экспорта (таких как доходы от экспорта казахстанской нефти) и зависят от иностранной валюты для финансирования закупок импорта из других стран, таких как Китай. Если центральные банки Центральной Азии просто начнут «печатать» больше своих национальных валют для оплаты счетов, это приведет непосредственно к инфляции. Финансовые

²⁵ “European Stability Mechanism (ESM) Pandemic Crisis Support,” <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>.

²⁶ Kelsey Snell, “What’s Inside The Senate’s \$2 Trillion Coronavirus Aid Package,” *NPR*, March 26, 2020, <https://www.npr.org/2020/03/26/821457551/whats-inside-the-senate-s-2-trillion-coronavirus-aid-package>.

менеджеры из Центральной Азии знакомы с горьким опытом 1992-1994 годов, когда их страны наводнили рубли, стоимость которых они не могли контролировать. Это привело к катастрофическим последствиям, люди теряли все свои сбережения, когда они полагались на банки для защиты своих сбережений. Эта ситуация слишком ярка в воспоминаниях многих жителей Центральной Азии. Правительственным финансовым менеджерам в странах Центральной Азии необходимо будет, по крайней мере частично, обратиться к внешнему миру в поисках решений проблем, вызванных пандемией.

Последствия пандемии SARS для региональной безопасности

Всего за первые несколько коротких месяцев 2020 года мир стал свидетелем фундаментальной трансформации глобального порядка в социальных, экономических и даже геополитических аспектах. Как резюмировал Дэвид Игнатиус, COVID-19 требует от оборонных аналитиков начать оценку того, как глобальное распространение этой смертельной болезни является катализатором изменения наших представлений о мире, процветании и войне.²⁷ В определенной степени любой кризис, настолько серьезный, как эта пандемия, является испытанием государства на стойкость. Государства и политические лидеры будут судить по их реакции. Реакция Центральной Азии на первую стадию пандемии является показательной. Быстрые и эффективные действия, как мы видели, заслуживают похвалы за непосредственную защиту здоровья населения. Но долгосрочные последствия более проблематичны. Квазиавторитарный, типа «сверху вниз», ответ будет подвергаться сомнению в связи с утверждением о том, что «свободное и открытое общество на самом деле лучше всего подходит для того, чтобы справиться с кризисом, который требует фактической, основанной на доказательствах стратегической политики принятия решений».²⁸ Даже если вирус SARS-CoV-2 ослабнет, волнообразно или внезапно исчезнет, долгосрочные последствия вызванного им срыва неизбежны и будут иметь продолжение. Как отметили Марлен Ларуэль и Мэдлин Макканн, «способность государства представить себя эффективно справившимся с кризисом может иметь серьезные политические последствия».²⁹

²⁷ David Ignatius, "The Coronavirus Is Already Reshaping Defense Strategies," *The Washington Post*, April 9, 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/how-the-coronavirus-is-changing-how-we-think-about-warfare/2020/04/09/7756d330-7a9f-11ea-a130-df573469f094_story.html.

²⁸ Haroro J. Ingram, "Pandemic Propaganda and the Global Democracy Crisis," *War on the Rocks*, May 18, 2020, <https://warontherocks.com/2020/05/pandemic-propaganda-and-the-global-democracy-crisis>.

²⁹ Marlene Laruelle and Madeline McCann, "Post-Soviet State Responses to COVID-19: Making or Breaking Authoritarianism?" *PONARS Eurasia*, Policy memo 641, March 2020, <http://www.ponarseurasia.org/memo/post-soviet-state-responses-covid-19-making-or-breaking-authoritarianism>.

Крупные международные финансовые институты выстраиваются в очередь, чтобы предложить помощь странам Центральной Азии, но масштаб и объем помощи вряд ли будут достаточными для стабилизации экономических последствий в долгосрочной перспективе. Необходима внешняя экстренная помощь. Но нет ничего бесплатного, особенно денег. Альтруизм не безграничен. Иностранные организации, отражающие интересы своих основных дольщиков в Пекине, Москве или Вашингтоне, будут стремиться получить влияние на решения, принимаемые бенефициарами. Если помощь извне сопровождается ограничениями, важно спросить какие будут условия.

По всем причинам, изложенным выше, в Центрально-азиатском регионе в 2019 году были отмечены признаки значительного прогресса. В 2019 году в Казахстане была осуществлена политическая преемственность, омраченная некоторой критикой за менее чем полностью инклюзивного демократического участия в процессе принятия решений, но экономика росла высокими темпами. Кыргызстан вел переговоры о новых формах торговли и соглашениях о займах со своим северным «покровителем», Россией. Большое количество киргизских рабочих в России считалось надежной формой взаимозависимости. Экономический рост Таджикистана был медленным, но положительным, в ожидании политической преемственности, которая сохранит правление в большой семье президента. Туркменистан инвестировал в увеличение экспортного потенциала своих углеводородных богатств. Узбекистан уверенно шел по пути первой реальной экономической трансформации, либерализации цен и приватизации многих государственных активов. Было бы преувеличением утверждать, что общественная поддержка правительств Центральной Азии была единодушной, но не будет преувеличением сказать, что на сегодняшний день большая часть населения выступает за дальнейшее улучшение того, что считалось статус-кво. COVID-19 изменил это резко и существенно.

Каковы последствия удара SARS-Cov-2 по статус-кво в Центральной Азии? COVID-19 окажет влияние на внешнюю политику каждого из центрально-азиатских государств, даже если вирус вскоре ослабнет или полностью исчезнет. Можно ожидать, что сдвиги в отношениях, вызванные крахом мирового торгового порядка и промежуточным положением центрально-азиатских государств, навсегда повлияют на отношения между государствами. Когда разразилась пандемия, государства придерживались совершенно разных внешнеполитических позиций. Внешнеполитическая стратегия Казахстана в новой столице Нур-Султан подчеркивает многовекторность внешней политики страны, которая позволяет ей сохранять хорошие экономические отношения как с Москвой, так и с Пекином, не становясь слишком политически зависимыми ни от одной из этих столиц. Активно развивающаяся торговля углеводородами поддерживалась Россией, Саудовской Аравией и другими крупными производителями, но тянула и Казахстан вверх в качестве бенефициара. Формула Казахстана оказалась

успешной и, в конечном итоге, как утверждают аналитики, позволит ему действовать огромные ресурсные богатства страны в диверсифицированной экономике, подпитываемой как цифровыми технологиями, так и нефтью.

Внешнеполитические стратеги Узбекистана заявили о намерении участвовать в гонке, начиная с 2016 года соглашаться на фундаментальные структурные изменения в его экономике, чтобы открыться для иностранного импорта и искать возможности для экспорта. Выборы нового президента в декабре 2016 года открыли новое направление в развитии «узбекского пути», процесса, набирающего обороты в последующие годы. К 2020 году внешняя политика Узбекистана становилась все более устойчивой и ориентированной на международное партнерство по всем направлениям на основе равноправия. Впервые после распада СССР внешнеполитическая позиция Узбекистана характеризовалась хорошими и улучшающимися экономическими, социальными и политическими отношениями со всеми государствами региона Центральной Азии и гармоничными отношениями с Пекином и Москвой.

Внешнеполитические позиции Кыргызстана и Таджикистана были менее благоприятными. Эти две страны были похожи между собой по ряду ограничивающих факторов. Каждая из стран горная, с ограниченным развитием городов, сельским хозяйством и земледелием, ограниченными сезонами и наличием пахотных земель. Обе страны разделены крупными горными хребтами на северную и южную части: столица Кыргызстана расположена в северной части страны, а столица Таджикистана – в южной. Разделение между севером и югом усиливается сильным региональным разделением с различными культурными основами и даже языками. Обе страны являются чистыми импортерами энергии, потому что у них практически нет запасов углеводородов, хотя обе страны богаты гидроэнергетическим потенциалом. Обе страны географически расположены на обочинах сложившихся торговых коридоров. Уровень их экономического развития был одним из самых низких среди постсоветских государств. В течение десятилетия до 2020 года и Кыргызстан, и Таджикистан все больше полагались на Москву и Пекин в вопросах финансирования и доступа на рынки.

Кыргызстан и Таджикистан можно противопоставить Туркменистану, поскольку они не обладают ни одним из его преимуществ, но разделяют его ограничения. Богатый углеводородами Туркменистан разработал внешнюю политику, которую назвал «позитивным нейтралитетом». Эта отличительная внешняя политика была разработана, чтобы позволить Туркменистану развивать свои огромные ресурсы природного газа и в то же время оставаться в стороне от дипломатических осложнений. Эта уникальность стала определяющей чертой политического курса страны по всем вопросам, кроме экспорта газа за границу. Диверсификация углеводородной экономики никогда даже не рассматривалась в качестве цели государственной политики.

Внезапное прекращение функционирования мировой торговой системы поставило под сомнение внешнеполитические приоритеты государств Центральной Азии. Серьезность срыва может подтолкнуть государства к большей опоре на общие региональные цели и, с другой стороны, может также ускорить курс развития, в котором они найдут общий интерес с внешними покровителями, будь то Москва, Пекин, или даже Нью-Дели.

Некоторые аналитики с нетерпением ожидают возможность определить политические последствия в евразийском пространстве, которые вытекают из срывов, вызванных пандемией. Евразийские «интеграционисты» считают, что пандемия делает тесные экономические и политические связи в регионе более важными, чем когда-либо. Премьер-министр России Михаил Мишустин (до того, как он сам был поражен коронавирусом), заявил 10 апреля 2020 года на видеоконференции с лидерами Центральной Азии, что «механизмы Евразийского экономического союза уже доказали свою эффективность». Мишустин заявил: «Наши страны работают вместе, четко и согласованно, чтобы сообща противостоять общей угрозе».³⁰ Никита Мендкович, сторонник более тесных связей между Москвой и столицами Центральной Азии, предупредил, что нарушение функционирования рынков приведет к значительному дефициту продовольствия в государствах Центральной Азии, если Евразийский экономический союз не будет уполномочен восстановить линии поставок во всем регионе.³¹

«Евразийские» институты, ориентированные на север, могут столкнуться с некоторой конкуренцией со стороны «азиатских» институтов, ориентированных на восток. Предложения на льготных условиях по развитию инфраструктуры, включенные во многие проекты Пекинской «Инициативы мостов и дорог» (ИМД), могут привлечь повышенное внимание в столицах Центральной Азии в результате катастрофы в линиях торговли и поставок. Ситуация после пандемии более сложная, но, как заметил Арне Элиас Корнелиуссен, «Covid-19 не меняет стратегическую логику ИМД Китая».³²

По мере того, как конкуренция между возникающими векторами иностранной помощи и иностранного влияния разрешается, бюрократические споры о приоритетах и порядке операций могут все больше вытесняться спорами об интервенциях, посягающих на национальный суверенитет. Эти различия во взглядах могут стать не только проблемами для координации,

³⁰ «Механизмы ЕАЭС демонстрируют свою действенность – Мишустин о борьбе с COVID», *Спутник*, 10 апреля 2020 г., <https://ru.sputnik.kg/politics/20200410/1047808934/mishustin-eaehs-mekhanizmy-kachestvo.html>.

³¹ Никита Мендкович, «Борьба с коронавирусом: в силах ли ЕАЭС преодолеть последствия пандемии», *Спутник*, 8 апреля 2020 г., <https://tj.sputniknews.ru/economy/20200409/1031039737/evraziyskoe-soobschestvo-koronavirus.html>.

³² “International online discussion with IWPR: COVID-19 and the Chinese BRI in Central Asia,” *Central Asia Bureau for Analytical Reporting*, April 24, 2020, <https://cabar.asia/en/international-online-discussion-with-iwpr-covid-19-and-the-chinese-bri-in-central-asia>.

но и могут привести к соперничеству за юрисдикцию. Кыргызстан и Таджикистан, в частности, столкнулись с тяжелыми экономическими условиями в результате пандемии. Границы между странами Центральной Азии, особенно в регионе Ферганской долины, во многом были результатом политического выбора, сделанного давно иностранными политическими властями. Пандемия коронавируса грозит подтолкнуть страны Ферганской долины к ситуации, когда возможен только кондоминиум с соседями – кондоминиум, который может защитить их общества, даже если он не защищает их национальный суверенитет.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Издание *Connections: The Quarterly Journal*, том 19, 2020 осуществляется при поддержке правительства Соединенных Штатов.

Об авторах

Грегори Глисон – профессор по вопросам безопасности в Европейском центре исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Центр Маршалла является партнерством Министерства обороны Германии и Министерства обороны США. В течение 2018-2019 годов, находясь в отпуске из Центра Маршалла, Глисон работал советником Министерства обороны США в Узбекистане при Академии Вооруженных сил Узбекистана. До прихода в Центр Маршалла в 2007 году, Глисон вел курсы по международным отношениям и связям с общественностью. Глисон ушел на пенсию из Университета Нью-Мексико, где он является почетным профессором.

Куралай Байзакова – профессор международных отношений и мировой экономики Казахского национального университета имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан, и директор Института проблем безопасности и сотрудничества. Ее исследовательские интересы включают международную безопасность, региональную безопасность, сотрудничество в области безопасности, региональную и европейскую интеграцию. Доктор Байзакова – выпускница Центра им. Маршалла и автор более 300 научных публикаций.