УДК 32 DOI: 10.23394/2079-1690-2017-1-3-266-270

ОЦЕНКА ПОЛИТИКИ РОССИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В ПЕРИОД С 1991 Г. ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ: РОССИЯ ОСТАЕТСЯ ВЛИЯТЕЛЬНЫМ ФАКТОРОМ В РЕГИОНЕ

Маргарет Чунг аспирант, кафедра политической теории,
Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76).
E-mail: ajingmarg@gmail.com

Аннотация

Данная статья посвящена изучению российской внешней политики в Центральной Азии с 1991 года до настоящего времени. В начале статьи исследуется использование Россией сочетания двусторонних соглашений и многосторонних региональных инициатив в сфере безопасности и экономики. Кроме того, в статье рассматриваются интересы России в области безопасности, экономики и энергетики в регионе, и дается оценка политике России в регионе. В исследовании приводятся различные теории международных отношений для анализа достижений и недостатков политики России в Центрально-Азиатском регионе.

Ключевые слова: *внешняя политика России, ОДКБ, региональная безопасность, региональные организации, Центрально-Азиатский регион, безопасность в Центральной Азии, ШОС, ЕврАзЭС.*

Со второй половины 19-го века и до распада СССР в 1991 году пять центральноазиатских стран оставались исключительно под контролем России, которая продолжает являться важнейшим игроком на постсоветском пространстве ввиду своего географического положения, размера территории, экономических и военных возможностей, политического влияния и исторического наследия. Подход России к Центральноазиатскому региону после распада СССР можно разделить на два периода. Первый период охватывает временной отрезок с 1991 по 1998 год. Сразу после того, как СССР прекратил свое существование, Россия переориентировала свою внешнюю политику на Запад и была занята собственными внутренними политическими и экономическими проблемами, поэтому не уделяла особого внимания бывшим советским республикам, включая страны Центральной Азии. Второй период связан с приходом к власти В. Путина в 1999–2000 годах и продолжается по сей день. Он характеризуется более активным участием России в регионе. В.Путин подчеркивал, что Россия является значительной силой в Евразии в плане выполнения региональных и глобальных обязательств.

После «Холодной войны» США остались сильнейшей державой в мире, и вместе со своими союзниками стали играть определяющую роль в международных организациях, а также в глобальной финансовой и торговой системе и в моделях развития. Нет сомнений в том, что Россия стремится утвердиться в роли одного из важнейших игроков на международной арене. В стратегии национальной безопасности от 2009 года в первой же главе подчеркивается, что страна «восстановила возможности по наращиванию своей конкурентоспособности и отстаиванию национальных интересов в качестве ключевого субъекта формирующихся многополярных международных отношений» [1]. Россия выразила обеспокоенность «опасностями, возникающими в связи с однополярностью и доминирующей ролью США». В документе от 2009 года отмечается, что «на обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях». Кроме того, в документе говорится о том, что возможности России по поддержанию глобальной и региональной стабильности могут сузиться из-за элементов глобальной системы противоракетной обороны США. Стратегия национальной безопасности России от 2009 года выражает готовность России добиваться установления многополярной международной системы, и фундаментальным долгосрочным интересом является «превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира» [1].

В своей Стратегии национальной безопасности от 2015 года Россия отмечает, что «США и их союзники подрывают мировой порядок», и что «проведение Российской Федерацией самостоятельной внешней и внутренней политики вызывает противодействие со стороны США и их союзников, стремящихся сохранить свое доминирование в мировых делах» [2]. Это показывает, что Россия не только обеспокоена единоличным доминированием США и стремится укрепить свое влияние в многополярной системе, но и видит негативные последствия лидерства США в установившемся мировом порядке. Более того, в Стратегии национальной безопасности

от 2015 года выражена обеспокоенность России тем, что «возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, а также попытки применения отдельными государствами (намек на страны Запада и США в первую очередь) экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач ослабляют устойчивость системы международных экономических отношений». Россия здесь дает прямую отсылку на свое недовольство санкциями, наложенными на нее западными странами после присоединения Крыма. Более подробный анализ данного документа показывает, что слова «возникновение новых центров экономического роста и политического влияния» прямо подразумевают, что Россия видит устройство международных отношений многополярным, и прямое упоминание НАТО во фразе про «неадекватность текущей глобальной и региональной архитектуры» показывает потребность России в поиске альтернативных решений, отличающихся от текущей модели, в которой ключевую роль играют страны Запада.

В своей внешней политике Россия использует комбинацию двусторонних соглашений и многосторонних региональных инициатив как в экономической сфере, так и в сфере безопасности. Москва участвует в СНГ, ЕврАзЭс, Организации центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС), а также Организации Договора коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). СНГ, ОДКБ и ШОС претендуют на организацию функций в сфере безопасности, хотя их состав и направления деятельности отличаются друг от друга. Вместе с тем, многие из целей этих организаций совпадают. В последнее время значимость СНГ неуклонно снижалась. В то же время, если ШОС и СНГ включают в сферу своей деятельности различные вопросы экономики и культуры, ОДКБ охватывает только проблематику безопасности. Членами ОДКБ являются Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, и Таджикистан. Статья 2 Договора гласит, что « в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств – участников либо угрозы международному миру и безопасности государства – участники незамедлительно приводят в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций, вырабатывают и принимают меры по оказанию помощи таким государствам – участникам в целях устранения возникшей угрозы». Далее, в статье 4 говорится, что «в случае совершения агрессии (вооруженного нападения, угрожающего безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету) на любое из государств – участников все остальные государства – участники по просьбе этого государства – участника незамедлительно предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН» [3].

В какой степени Россия относится к Центральной Азии как к единому региону, а в какой – как к совокупности государств путем выстраивания особых двусторонних отношений с каждым из них? По сути, Москва активно применяет оба подхода, однако больший акцент делается на второй. Россия проводит политику выборочной интеграции с некоторыми из бывших советских республик (включая Белоруссию, Казахстан, Киргизию и Таджикистан), которые готовы выстраивать более тесные отношения с Россией. Узбекистан и Туркмения не являются членами ОДКБ (многосторонний формат) и более прохладно относятся к сближению с Россией. Россия стремится углубить сотрудничество с Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном главным образом в сферах экономики и безопасности, и использует тактику «мягкой» силы (русский язык, культурное влияние через СМИ, и т.п.). Двусторонний подход оказался для России более эффективным, чем многосторонний, поскольку политические и экономические возможности, а также простор для маневра во внешней политике каждой из пяти центральноазиатских стран отличаются, и все пять государств Центральной Азии сложно рассматривать как единую общность.

Инициированные Россией проекты евразийской интеграции можно разделить на экономические региональные организации (например, Евразийский экономический союз) и региональные организации в сфере безопасности (ОДКБ). Географическое положение России, ее экономические и военные возможности значительно превышают возможности любой другой страны Центральной Азии. Эти факторы дают России преимущество в процессе принятия решений в рамках евразийского интеграционного процесса. В частности, Киргизия и Таджикистан зависят от российской экономической помощи и инвестиционных проектов, и готовы взамен предоставить России в аренду военные базы. Экономика Казахстана тесно связана с российской; также важную роль играют демографический фактор и протяженная граница с Россией, что ставит страну в непосредственной близости от сферы влияния России. Если Китай лишь формально

установил дипломатические связи с государствами Центральной Азии после распада СССР, то Россия и эти страны обладают единым советским наследием. Учитывая то, что Россия превосходит центральноазиатские страны в плане экономики и военной мощи, едва ли возможно назвать равными партнерские отношения России с государствами Центральной Азии.

Основным партнером в развитии интеграционных проектов является Казахстан, который уже давно поддерживает идею развития политической и экономической интеграции на постсоветском пространстве как способ восстановления экономических связей, разрушенных после распада СССР. Экономическая активность России в Центральной Азии более вариативна и охватывает такие сектора, как добыча полезных ископаемых, строительство, военно-промышленный комплекс, телекоммуникации, транспорт и сельское хозяйство. Главными статьями российского экспорта в центральноазиатские страны являются промышленные товары (промышленное оборудование, текстиль, транспортное оборудование, а также продукты питания). Импорт из Центральной Азии в Россию преимущественно состоит из природных ископаемых и сельскохозяйственных товаров, а также химической продукции.

С целью преследования своих экономических интересов, Россия создала ряд экономических институтов и организаций, таких, как Евразийский экономический союз, Евразийский банк развития, антикризисный фонд и Зона свободной торговли СНГ. Значительная часть российских средств направляется в качестве помощи развитию Киргизии и Таджикистана, как в двустороннем порядке, так и в рамках СНГ и ЕврАзЭС. В числе наиболее важных вопросов в российской экономической политике в Центральной Азии – вопросы миграции и региональных денежных переводов. Трудовые мигранты из стран Центральной Азии чаще всего являются неквалифицированными работниками, занятыми в строительстве, а денежные переводы, осуществляемые мигрантами на родину, играют важную роль в экономике Таджикистана, Киргизии и Узбекистана.

Ограничения российского влияния в Центральной Азии

Отказ центральноазиатских республик поддержать позицию России и признать независимость Абхазии и Южной Осетии после российско-грузинского конфликта в 2008 г. также показывают ограниченность российского влияния в регионе и подтверждают тот факт, что страны Центральной Азии являются самостоятельными акторами, проводящими свою собственную многовекторную внешнюю политику. По сути, все центральноазиатские государства пытаются сбалансировать российское влияние в регионе с интересами и влиянием других великих держав, включая Китай, ЕС и США.

В сфере энергетики Россия потеряла свою монополию на нефть и газ в Центральной Азии. В том, что касается энергетических интересов России в Центральноазиатском регионе, надо отметить, что каналы экспорта энергоносителей в регионе более не принадлежат всецело России. Туркменский газ поставляется напрямую в Иран и Китай, казахстанская нефть экспортируется в Китай и на Запад через нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан [4]. Диверсификация экспортных рынков означает, что Россия больше не имеет возможности контролировать ценообразование на нефть и газ в странах Центральной Азии, поскольку теперь процесс регулируется энергетическими потребностями других государств, таких, как Китай и Иран, и той ценой, которую они готовы заплатить. Тем не менее, Россия по-прежнему контролирует основной канал поставка казахстанской нефти и наращивает пропускную способность Каспийского нефтепроводного консорциума. Кроме того, российские энергетические компании «Газпром» и «ЛУКОЙЛ» контролируют порядка 20% добычи природного газа в Узбекистане.

Попытки России установить сферы влияния в Центральной Азии

В 2012 г. В. Путин и Э. Рахмон подписали соглашение о размещении российской военной базы до 2042 г. Рахмону не удалось добиться повышения оплаты за аренду базы, однако Россия согласилась на оказание дополнительной помощи в проведении военной модернизации. Кроме того, В. Путин согласился продлить трудовые разрешения для трудовых мигрантов из Таджикистана на срок с 1 года до 3 лет, что было крайне важно для Душанбе. Денежные переводы от трудовых мигрантов, работающих в России, составляют существенную часть в ВВП Киргизии, Таджикистана и Узбекистана [5].

У Киргизии наиболее тесные взаимоотношения сейчас сложились именно с Россией, поскольку она участвует во всех крупных проектах в стране, включая строительство Камбар-Атинской ГЭС и Верхне-Нарынского каскада ГЭС. Россия предоставляет Киргизии прямую финансовую и материальную помощь и является для нее первым по объему импортером (33,4%) и третьем по величине экспортером (18,2%) [6]. Киргизия также стремится развивать сотрудничество с Россией. Это проявляется и в ее стремлении вступить в Таможенный союз. В 2012 г.

В. Путин и А. Атамбаев подписали соглашение о продлении российской аренды военных баз в Киргизии еще на 15 лет, включая авиабазу в Канте, функционирующую как часть инфраструктуры ОДКБ. Стороны также подписали соглашения о списании долга Киргизии в размере 190 млн. долларов и реструктуризации займов в размере 300 млн. долларов. Военная база в Манасе, переименованная в Транзитный центр, стала символом многовекторной внешней политики Киргизии и получения выгоды от предоставления своих объектов в аренду.

Россия продлила соглашение о размещении военной базы в городе Кант в Киргизии до 2032 года, с возможностью дальнейшего продления еще на пять лет. Новое соглашение будет действовать с 2017 года и станет основой для функционирования объединенной, или интегрированной российской военной базы в стране, которая объединит все существующие военные объекты России в Киргизии. Взамен Россия списала существенную часть задолженности Киргизии на сумму $489 млн. Кроме того, долг Киргизии был конвертирован в долю России в Дастане, одном из единственных предприятий военно-промышленного комплекса в стране. Таким образом, списание долга и масштабная экономическая помощь Киргизии (в размере $2 млрд) были использованы для обеспечения подписания соглашения[1]. России также удалось сохранить ряд военных и научно-исследовательских объектов в Казахстане, Таджикистане и Киргизии. Самыми важными из них являются объекты в Казахстане, составляющие важную часть оборонительной системы России. Астана предоставила России право пользования рядом полигонов в обмен на военное оборудование, техподдержку и обучение командного состава. Кроме того, Россия арендует у Казахстана космодром Байконур, откуда запускается большинство российских ракет.

Отношения Узбекистана с Россией и США существенно зависят от того факта, что обе державы борются за установление своего влияния в регионе. Таким образом, многовекторная политика Узбекистана в основном основана на соперничестве между США и Россией, а Узбекистан только попеременно то интенсифицирует, то ослабляет связи с каждой из них. Тем не менее, Узбекистан постепенно движется в сторону более тесного сотрудничества с США, осторожно дистанцируясь от России, поскольку с момента распада СССР внешняя политика Узбекистана – это постоянный поиск партнеров, которые представляли бы собой альтернативу России. В то время как другие центральноазиатские республики стремятся выйти из-под опеки России, не отказываясь от ее экономической и политической поддержки, стремление президента Каримова покупать американские вооружения демонстрирует готовность Узбекистана обходиться и без российской военной поддержки. Поставки вооружений остаются одним из каналов, связывающих Узбекистан с Россией. Каримову удалось заставить Россию смириться с частыми колебаниями своего внешнеполитического курса, игнорируя недовольство Москвы. Россия уже привыкла к нестабильному поведению Ташкента и восприняла выход Узбекистана из ОДКБ достаточно спокойно. Этот шаг свидетельствует о том, что Узбекистан стремится развивать отношения с Россией на двусторонней основе, а не в рамках организационных структур, которые он рассматривает как угрозу своему суверенитету. Очевидно, что Узбекистан не намерен связывать себя новыми обязательствами с ОДКБ.

Становится все более очевидно, что страны Центральной Азии стали независимыми игроками на международной арене с поливекторной стратегией во внешней политике. В действительности, Казахстан находится в непростой ситуации. С одной стороны, санкции Запада против России и падение цен на нефть негативно сказываются на экономике Казахстана, тогда как, с другой стороны, перед страной открываются дополнительные перспективы. Казахстан не участвует в санкционном режиме против России, и российский рынок для него полностью открыт как для члена Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества. Со своей стороны, Казахстан активно укрепляет свои позиции, обладая более привлекательным инвестиционным климатом, чем Россия, при этом он сохраняет полный доступ к огромному российскому рынку. Кроме того, у Казахстана есть множество экономических и торговых соглашений с Китаем, включая совместные проекты, направленные на улучшение инфраструктуры страны.

В меняющейся геополитической обстановке Россия, скорее всего, останется ведущей внешней силой в Центральной Азии в том, что касается тесных политических взаимоотношений, глубины военного сотрудничества в регионе (через ОДКБ), и масштаба инвестиций и экономических проектов (в том числе Евразийский экономический союз и Евразийский банк развития), несмотря на растущую роль и значимость Китая в качестве важного экономического партнера в Центральной Азии. Эта тенденция сохранится, поскольку Китай не выражает интереса

[1] The Future of Russia's involvement in Central Asia – Central Asia Policy Forum

к использованию своего экономического присутствия в регионе для увеличения политического влияния, и не заинтересован в создании политических союзов или подписании соглашений о коллективной безопасности с центральноазиатскими странами. Россия будет чаще использовать двусторонние инструменты, обеспечивающие индивидуальный подход к разным странам в регионе. Основным партнером России в регионе останется, с большим отрывом, Казахстан, за ним следуют Киргизия и Таджикистан.

Литература

1. The National Security Strategy of the Russian Federation adopted on 12 May 2009 // http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html date accessed 20.20.2017
2. Russian National Security Strategy 2015 www.ieee.es - date accessed 02.02.2017
3. CHARTER OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION, dated October 07, 2002 Avaliable at: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1896 date accessed 02.02.2017
4. *Sinitsina I.*"Economic cooperation between Russia and Central Asian countries: Trends and outlook" University of Central Asia Bishkek, Working paper No5 2012
5. *Socor V.* Tajikistan Seeks Shorter Term, Better Compensation for Russia Military Base - Eurasia Daily Monitor, - 07.10. 2012.
6. Russia and Krygyzstan Cooperation – 2010 – http://www.cisnews.org/analytics/1810-rossiysko-kyrgyzskoe-sotrudnichestvo.html date accessed 02.02.2017

Margaret Chung, PhD student; Moscow State Institute of International Relations (University) MFA of Russia (76, Vernadsky Ave., Moscow, 119454, Russian Federation).
E-mail: ajingmarg@gmail.com

EVALUATION OF RUSSIAN POLICY IN CENTRAL ASIA FROM 1991-PRESENT: RUSSIA REMAINING AS AN INFLUENTIAL PLAYER IN THE REGION

Abstract

This article examines Russian foreign policy in Central Asia from 1991 to the present. First of all, it gives an insight into how Russia uses a combination of bilateral agreements and multilateral regional initiatives in both security and economic domains. This article also examines Russia's economic, security and energy interests and the region and gives an evaluation of Russia's policies in the region. Basic theories of international relations such as realism and liberalism are used in this study to analyze the successes and limitations of Russian foreign policy in the Central Asian region.

Keywords: *Russian foreign policy, CSTO, regional security, regionl organizations, Central Asian region, security in Central Asia, SCO, Eurasian Economic Community.*