

Новый российский курс в Центральной Азии ОТКАЗ ОТ ПОЛИТИКИ СФЕРЫ ПРИВИЛЕГИРОВАННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПОЛЬЗУ ТАКТИКИ «РАЗДЕЛЯЙ И ВЛАСТВУЙ»?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 261
Июнь 2013 г.

Александр Кули
Барнард-колледж, Колумбийский университет
Марлен Парюэль
Университет им. Джорджа Вашингтона

Российская политика в отношении Центральной Азии вызывает огромный интерес в научных и политических кругах на Западе, но при этом мало кто из аналитиков обращает внимание на нюансы. В зависимости от источника, эту политику чаще всего характеризуют как стремление доминировать в регионе, взять его под свой контроль, восстановить Советский Союз, либо же как навязчивое желание противостоять влиянию Запада и Китая. Хотя многие авторы указывают на многочисленные связи, механизмы мягкой силы и рычаги воздействия, которые Россия использует в отношении центрально-азиатских государств, мало кто задумывается над тем, какие стратегические плюсы и минусы есть у России в этом регионе, равно как и над тем, как меняются ее стратегические интересы.

Настоящая аналитическая записка представляет собой сокращенный вариант более объемной работы, в которой новейшие методологические подходы к вопросам об иерархии и клиентелизме в теории международных отношений применяются в отношении российской стратегии влияния на Центральную Азию.

Хотя уже имеются ряд великолепных исследований российской внешней политики, в которых были проанализированы сложные отношения России с ее ближним зарубежьем, их авторы исходят из постулатов реалистической теории, которая предполагает, что постсоветские государства, оказавшись на грани анархии, либо прибегают к тактике противодействия воздействию великих держав

и балансирования между ними, либо подстраиваются в кильватер одной из великих держав. Другими распространенным подходом при анализе такого рода отношений является конструктивистский или социологический, предполагающий создание более широкого евроазиатского сообщества. В рамках обеих систем анализа всякие разногласия между пост-советскими государствами и Москвой рассматриваются как свидетельство провала российской политики либо указание на ослабление ее влияния в регионе.

Мы же считаем, что российская политика, проводившаяся в отношении Центральной Азии в последние годы, свидетельствует не об ослаблении, а о переориентации стратегии - о переносе основного упора с роли регионального посредника и стремления к максимальному увеличению своего влияния по всему региону на выборочный подход, заключающийся в поддержке избранных государств. Иными словами, страны региона выстраиваются в некую иерархию с точки зрения ценности, которую каждое из них представляет для России. При этом используются более целенаправленные инструменты, Россия встает на ту или иную сторону в региональных спорах и активно выступает за более глубокую интеграцию в военные союзы и экономические организации с меньшим количеством членов. Как принято считать в академическом сообществе, иерархизированный подход несовместим с тактикой геополитического балансирования. Гораздо в большей степени ему соответствует политика «разделяй и властвуй» - поддержка государств-клиентов в их локальных спорах и конфликтах в обмен на их политическую лояльность. В этой связи есть основания предполагать, что Россия, сворачивает курс на оказание влияния на весь регион без разбора и переходит к более адресной политике воздействия на Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан и интеграции этих стран в пророссийские организации.

Источники нового российского стратегического мышления

В течение нулевых годов Москва проводила политику, направленную на оказание максимального влияния на все страны Центральной Азии, которую можно определить как «объединяй и влияй». В рамках этой политики была предпринята попытка интеграции максимального числа центрально-азиатских государств в военные и экономические организации, возглавляемые Россией. При этом Москва всячески уклонялась от того, чтобы занимать чью-либо сторону в деликатных региональных спорах, связанных с правом на водопользование, пограничными разногласиями и трениями на межнациональной почве, с тем, чтобы сохранить за собой роль регионального посредника. Эта политика была окончательно сформулирована президентом Медведевым в его заявлении от 2008 г., сразу после окончания российско-грузинской войны. Согласно президентской декларации, Россия считает постсоветское пространство «сферой своих привилегированных интересов» и намерена проводить политику, обеспечивающую ее особую роль.

Споры между политологами относительно дальнейшей российской стратегии в Центральной Азии активизировались во второй половине первого

десятилетия нынешнего века, при этом проблема рассматривалась с новых точек зрения. Например, стал учитываться фактор мягкой силы (русский язык, культура и понятие «Русский мир»). Экономический подъем в России, конец которому положил кризис 2008 г., привел к росту цен на сырье, что также способствовало переоценке инструментов экономической интеграции и возникновению более амбициозных и более продуманных проектов, таких как Таможенный союз. Два события подтолкнули к изменению курса. Свержение президента Кыргызстана Курманбека Бакиева и кровопролитные столкновения на межнациональной почве в Оше в 2010 г. наглядным образом показали, что никакие структуры коллективной безопасности – ни Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ), ни Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – оказались не в состоянии должным образом отреагировать на внутренние беспорядки в Центральной Азии. Россия извлекла урок из этих событий и инициировала изменения в уставе ОДКБ, который включает теперь в себя положение об «укреплении возможностей Организации по эффективному реагированию на кризисные ситуации, угрожающие безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государства – участника Договора». Поправка была принята в декабре 2010 г.¹

В 2011 г. Институт современного развития (ИНСОР), (тогда его возглавлял Игорь Юргенс, считавшийся приближенным Дмитрия Медведева), который считался застрельщиком новой кремлевской политики «модернизации», извлек выводы из провала ОДКБ в Кыргызстане (от ответственности за который она отнекивалась) и опубликовал критический доклад о будущем организации. Авторы указали на три ключевые проблемы: отсутствие механизмов реагирования на кризисные ситуации, в частности – на гуманитарные кризисы, которые предусматривали бы миротворческие меры и размещение войск; расплывчато сформулированные задачи ОДКБ; и, прежде всего, отсутствие регионального единства. Примечательно, что в докладе содержится суровая критика в адрес Узбекистана за его нежелание подписывать соглашения и за несоблюдение уже подписанных договоренностей.² В докладе содержится предложение изменить устав таким образом, чтобы решения ОДКБ принимались большинством, а не на основе консенсуса, с тем, чтобы не позволить Ташкенту блокировать работу организации. Похоже, что в неформальном порядке даже обсуждался вопрос об исключении Узбекистана, но Генеральный секретариат ОДКБ, заинтересованный в сохранении хороших отношений с Исламом Каримовым, высказался против этого предложения. При этом утверждается, что Генеральный секретариат был

¹ Evgeny Troitskiy, “Kyrgyzstan Turmoil. A Challenge to Russian Foreign Policy,” *Swedish Institute for International Affairs* 8 (2012): 31.

² ОДКБ: ОТВЕТСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. Под общей редакцией И.Ю. Юргенса (ИНСОР, Москва, август 2011)
<http://www.insor-russia.ru/files/ODKB.pdf>

поставлен в весьма неловкое положение откровенностью доклада ИНСоР.³ Авторы доклада, ставшие знаменитыми своим провокационным призывом к вступлению России в НАТО, при этом пронизательно отмечают, что ни НАТО ни Европейский Союз не будут сотрудничать с ОДКБ до тех пор, пока она не продемонстрирует свою эффективность на деле. Поэтому, утверждается в докладе, если ОДКБ не будет реформирована, то на карту станет вопрос о правомочности России выступать в роли государства, обеспечивающего безопасность. Иными словами, внутренняя неэффективность Организации является серьезным препятствием на пути к признанию окружающим миром ее легитимности.

Иностранные специалисты скептически оценивают значение предложений ИНСоР, поскольку институт представляет точку зрения меньшинства, которое оказалось в еще большей степени маргинализированным в результате возвращения Владимира Путина к власти в мае 2012 г., а также вследствие провала медведевской инициативы по «модернизации». Такая позиция свидетельствует о непонимании того, как функционирует ближний круг Путина, членом которого был и остается Медведев. Предложения ИНСоР следует рассматривать как пробный шар: они предлагают новые идеи обитателям Кремля и открывают новые темы для обсуждения в официальных кругах.

Арабская весна также стимулировала пересмотр российской стратегии в Центральной Азии. Хотя Россия оказывает непоколебимую поддержку центрально-азиатским режимам и всячески декларирует принцип невмешательства, кремлевские чиновники не могут не заметить сходство между режимами Зина аль-Абидина Бен Али и Хосни Мубарака и системами правления, установленными в Центральной Азии. Параллели особенно бросаются в глаза, когда речь заходит о предстоящем уходе Ислама Каримова и его преемнике. Информации на эту тему имеется мало, заявление российского заместителя министра иностранных дел Григория Карасина на парламентских слушаниях в апреле 2011 г., посвященных Центральной Азии, прозвучало как откровение: по его словам, региону угрожает «гремучая смесь» политических репрессий, социального и экономического спада, и концентрации национальных богатств в руках ограниченного круга лиц. Когда, в связи с экспроприацией Узбекистаном активов российской телекоммуникационной компании МТС, уровень политической напряженности резко возрос, возникло впечатление, что российские официальные лица были готовы публично признать, что Москва не в состоянии оказать сколько-нибудь существенное влияние на события внутривосточной жизни Узбекистана и на процессы, развивающиеся в среде узбекской элиты.

В начале 2013 г. Российский совет по международным делам также выпустил пространственный отчет о российской стратегии в Центральной Азии. Под эгидой этого Совета, который контролируется Игорем Ивановым, реализуются многочисленные проекты как в области внутренней, так и внешней политики

³ Виктор Литовкин. «ИНСОП тестирует ОДКБ». *Независимое военное обозрение*, 16 сентября 2011 г., http://nvo.ng.ru/realty/2011-09-16/1_insor.html

России; он также выступает посредником между академическим сообществом и политическими кругами в России и за рубежом. В докладе делается особый упор на переменах, которые произойдут в области региональной безопасности после 2014 г.⁴ Возвращение Афганистана в зону российского внимания (в контексте общего подхода к центрально-азиатскому региону) после двадцати с лишним лет, прошедших с советско-афганской войны, оставившей глубокую травму, свидетельствует о серьезных переменах. В докладе отмечается нарастающее расхождение в динамике внутривластных процессов стран Центральной Азии и рекомендуется учитывать эти расхождения при разработке российской региональной стратегии, которая отныне должна формироваться по принципу индивидуального подхода к каждой из стран региона. В документе также признается, что Россия теперь является лишь одним из игроков на центрально-азиатском поле. Регион является многополярным, и новая ситуация имеет как свои преимущества, так и недостатки.

Хотя в докладе содержится рекомендация использовать инструменты мягкой силы (стимулирование языковой политики, культурное влияние посредством СМИ, а также возобновление изучения региона в российской академической среде), авторы документа также подчеркивают социальные и политические вызовы (такие как трудовая миграция, радикализация и проблема легитимности элиты), что является новым элементом российского нарратива применительно к этому региону, и поднимаются столь сложные вопросы, как споры вокруг использования водных ресурсов. Документ также настаивает на том, чтобы Россия разрабатывала адресную стратегию применительно к каждой стране отдельно. Целый раздел документа посвящен рекомендациям относительно двусторонних отношений, которые включают: высокую степень военной и экономической интеграции с Казахстаном, рассматриваемым в качестве посредника между Россией и остальными республиками Центральной Азии; экономическую помощь Кыргызстану и Таджикистану в обмен на сотрудничество этих стран с Россией в военной сфере; и весьма скромные планы в отношении Узбекистана и Туркменистана. Короче говоря, Казахстан должен стать привилегированным партнером Москвы, Кыргызстан и Таджикистан – клиентами в более классическом смысле этого понятия, тогда как Узбекистану и Туркменистану предоставляется большая свобода действий.

Меняющаяся динамика российских отношений с Узбекистаном и Кыргызстаном

Многие плюсы и минусы, связанные с российской стратегией, можно наблюдать в динамике отношений с Узбекистаном, которые за последние 15 лет претерпели ряд взлетов и падений, а также их сопутствующее значение для российских связей

⁴ РСМД. «Интересы России в Центральной Азии: содержание, перспективы, ограничители» (Москва, Российский совет по международным делам, 2013 г.), http://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC_Central_Asia.pdf

с Кыргызстаном. С первых дней своего президентства Владимир Путин сделал своим приоритетом установление стратегических отношений с Узбекистаном. Он посетил Ташкент с символическим визитом и предложил многочисленные шаги по улучшению сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, выглядевших особенно актуальными в свете активизации деятельности Исламского движения Узбекистана в 1999 и 2000 гг. Американская военная операция в Афганистане привела к сближению между Ташкентом и Вашингтоном, но волна цветных революций, прокатившаяся по постсоветскому пространству в 2003-2005 гг., вкупе с западной критикой по поводу подавления андижанского восстания, способствовали тому, что Каримов стал искать установления более тесных связей с Москвой. В 2005 г. Узбекистан изгнал американских военнослужащих с базы Карши-Ханабад и изъявил намерение вступить в ОДКБ, возглавляемую Россией. По мере того, как Москва шла навстречу требованиям Ташкента о выдаче проживавших в России политических оппонентов и лиц, обвиняемых в экстремизме, сотрудничество между двумя странами в области безопасности и обмене развединформацией улучшалось. В экономическом аспекте связи также расширялись: российские компании, в том числе и Газпром, получили ряд выгодных концессий, а в 2006 г. Узбекистан вступил в только что созданное Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Когда в июне 2010 г. на юге Кыргызстана вспыхнули беспорядки на межнациональной почве, временный премьер-министр Роза Отунбаева обратилась к Москве с призывом вмешаться и восстановить порядок. Отказ Медведева пойти навстречу отчасти объясняется возражениями со стороны Узбекистана, который с настороженностью отнесся к идее российского военного вмешательства в пограничном регионе.

Однако склонность Узбекистана к двусторонним сделкам и его опасения утратить свой суверенитет вскоре привели возникновению структурных трений внутри упомянутых организаций. В 2008 г. Узбекистан, опасаясь предлагаемой интеграции экономического пространства, а также ослабления своего голоса в силу процедур принятия решений, приостановил свое членство в ЕврАзЭС. Целый ряд противоречивых заявлений, которые новый российский президент Дмитрий Медведев сделал относительно позиции России в вопросе о строительстве Рогунской ГЭС в Таджикистане и по другим гидроэнергетическим проблемам, усугубили опасения Узбекистана. В 2009 г. Ташкент возобновил сотрудничество с США и НАТО в области безопасности, став транзитным узлом Северной распределительной сети (СРС), по которой осуществляется снабжение войск НАТО в Афганистане. Создание СРС дало Узбекистану шанс для возобновления своего военного и экономического сотрудничества с США.

После выхода Узбекистана из ОДКБ в июне 2012 г. Россия, казалось, активизировала свою новую стратегию «разделяй и властвуй». Вместо того, чтобы расширять и уравнивать свои отношения с центрально-азиатскими государствами, Россия принялась активно налаживать классические клиентарные отношения с Кыргызстаном и, в меньшей степени, Таджикистаном – двумя самыми маленькими и бедными странами региона. В течение последних 20 лет

именно в этих странах российское влияние оставалось самым сильным.

В обмен на материальную помощь и поддержку в противостоянии с местными соперниками Москва требует от них более тесных отношений и лояльность своим внешнеполитическим интересам. Миллионы мигрантов из обеих стран работают в России, Москва тесно сотрудничает с разведслужбами и службами безопасности обеих республик, российский бизнес имеет в этих странах экономические интересы, кроме того Россия применяет инструменты мягкой силы: теле-радио вещание и образование на русском языке. На территории обоих государств расположены российские военные объекты, оба входят в ОДКБ, и у обоих накопились долги Москве.

Лишь в 2012 г. Москва и Бишкек заключили целый ряд новых двусторонних соглашений, которые приведут не только к сближению двух стран, но и будут означать пересечение нескольких «красных черт», каждая из которых уже давно вызывает беспокойство у Ташкента. В 2012 г. стороны объявили об объединении всех российских военных объектов, расположенных на территории Кыргызстана, в единую структуру под общим командованием. Это касается и новой военной базы, которую планируется создать в Баткене. Таким образом, Бишкек теряет право проводить переговоры по пересмотру условий аренды каждого из объектов в отдельности. Россия также обязалась выделить военную помощь на общую сумму в 1 миллиард долларов. В частности, выделенные средства пройдут на обеспечение пограничной безопасности, что включает в себя поставки бронетехники, спутникового оборудования и вертолетов. В конце 2012 г. Москва также предложила план по сокращению Кыргызского долга, разбив этот процесс на несколько этапов и растянув его на несколько лет, пообещав при этом вложить деньги в строительство Камбаратской ГРЭС. Последний шаг свидетельствует об отказе России от роли потенциального посредника в региональных спорах по поводу использования водных ресурсов и активную финансовую и прочую поддержку позиции Киргизии, на территории которой находятся верховья водных потоков. И, наконец, российские и Кыргызские официальные лица подтвердили, что к концу 2013 г. Кыргызстан присоединится к Таможенному союзу, возглавляемому Россией. В этот союз уже вошли Казахстан и Беларусь, и он представляет собой наиболее экономически сплоченную региональную организацию.

Выводы и последствия для региона

Хотя было бы преждевременным утверждать, что изменение кремлевской стратегии в отношении Центральной Азии стало необратимым или даже что оно будет как-то официально сформулировано, можно предположить три последствия этого шага для стабильности и политического будущего региона. Во-первых, это может привести к нарушению «мультивекторного» равновесия, которое было характерно для внешнеполитической ориентации всех центрально-азиатских государств в течение последнего десятилетия. До 2012 г. все центрально-азиатские страны стремились поддерживать некий баланс в своих отношениях с

Россией, Китаем и США. Теперь же Кыргызстан постепенно превращается в российского клиента, тогда как Туркменистан с 2010 г. в своей политике получения займов и экспорта газа во все большей степени становится зависимым от Китая.

Во-вторых, есть немалая вероятность того, что это будет способствовать нарастанию проблем в области региональной безопасности, порожденных пограничными вопросами между Узбекистаном и его соседями. Эта перспектива лишь обострится после вывода войск НАТО из Афганистана, который, предположительно, приведет к расширению узбекско-американского сотрудничества в области безопасности, тогда как страны, на территории которых находятся верховья водных потоков, в ответ на предполагаемую прозападную ориентацию Узбекистана, будут получать поддержку от России. Неопределенность, связанная со степенью американского присутствия в регионе, надежностью и масштабами российских гарантий в области региональной безопасности, а также возможной сменой режимов в Узбекистане и Казахстане, способствуют усугублению региональной нестабильности и трениям по поводу границ.

В-третьих, более сконцентрированные усилия, направленные на сближение с Казахстаном и на интеграцию Кыргызстана и Таджикистана в пророссийские военные и экономические союзы могут усилить дух соперничества с Китаем, который в течение последнего десятилетия вел себя относительно дискретно и в основном занимался вопросами обеспечения поставок казахских и таджикских энергоресурсов. С этой точки зрения недавние призывы к созданию Евразийского союза могут означать вывод новой российской стратегии на более высокую орбиту, ведь предназначением предлагаемой организации может стать противодействие как растущему китайскому влиянию, так и влиянию Запада.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(PERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org