

ПОЛИТИКА РОССИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К РЕГИОНУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ЕСТЬ ЛИ СТРАТЕГИЯ?

Юлия Никитина
МГИМО, Россия

Центральная Азия – единственный субрегион Евразии, который в российских официальных документах (Концепция внешней политики, ежегодные Обзоры внешнеполитической и дипломатической деятельности МИД России) фигурирует именно в качестве целостного региона. Остальные субрегионы не выделяются – в документах просто перечисляется список государств. Однако, можно ли сказать, что у России действительно есть отдельная региональная стратегия для Центральной Азии?

Необходимо констатировать, что консолидированное сообщество, единый регион с общей идентичностью на основе всего постсоветского пространства так и не был создан после 1991 года. С одной стороны, предполагалось, что СНГ как организация располагает достаточными политическими и экономическими возможностями влиять на формирование региональной и мировой политики, реально участвовать в происходящих в мире политико-экономических процессах. СНГ является неременным и востребованным партнером различных международных организаций, включая ООН, ОБСЕ и др., способно вносить должный вклад в поддержание международной безопасности и стабильности в регионе и мире. Можно рассматривать СНГ как своеобразный «мост» между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. С другой стороны, для большинства государств-участников преимущества консолидированного выступления на международной арене далеко не очевидны. В результате, хотя СНГ с формальной точки зрения и обладает международной правосубъектностью, оно практически никак не присутствует на международной арене в качестве самостоятельно действующего лица. Это радикальным образом отличает СНГ от таких структур, как, например, ЕС или НАТО, в плане возможного воздействия на организацию международно-политического порядка в Евразии и в мире.

Понятно, почему сложно объединить Евразию в один регион с точки зрения безопасности - разные комплексы угроз доминируют в трех разных субрегиональных группах (европейской, кавказской и центральноазиатской). Для каждой из них наиболее актуальны свои специфические вызовы и угрозы безопасности:

- для европейского региона - вызовы и неопределенность (порождающие потенциальные проблемы для одних стран или, напротив, перспективы для других), связанные с расширением НАТО и ЕС;
- для кавказского региона - этнические конфликты, сепаратизм, возникновение на этой базе межгосударственных конфликтов;
- для центральноазиатского региона - религиозный экстремизм, пограничные проблемы, проблемы незаконной миграции, наркотрафика, неравномерности экономического развития.

Только Россия присутствует во все трех регионах, что делает для нее актуальными все три ключевых комплекса угроз. Государства Евразии скорее заинтересованы в деятельности региональных организаций, которые имеют ограниченный состав: ЕАЭС, ОДКБ, ШОС. Вместе с тем, важно учитывать рассогласованность действующих в автономном режиме на евразийском пространстве различных многосторонних механизмов сотрудничества (ОДКБ, СНГ, ШОС, ЕАЭС, СВМДА), чьи мандаты зачастую совпадают, пересекаются, а по ряду направлений конфликтуют друг с другом.

С учетом наблюдающихся разнобоя в планах и действиях, рассогласованности позиций региональных организаций, действующих на центральноазиатском направлении, видимо, следует принять необходимые меры к их организационному сближению в делах региона, прежде всего, с учетом фактической идентичности состава этих структур, близости их подходов к решению региональных проблем. В частности, как представляется, нет препятствий к тому, чтобы эти организации (ЕАЭС, ШОС, ОДКБ, СВМДА) действовали в рамках согласованных, а, лучше - интегрированных программ в таких вопросах, как борьба с терроризмом и оргпреступностью, нелегальной миграцией и торговлей людьми, нераспространением ядерного оружия, обеспечение безопасности транспортных систем, укрепление внешних границ своих объединений и др. В практическом плане эти задачи могли бы успешнее решаться в случае создания и успешного запуска координационного механизма регионального взаимодействия с участием генеральных (исполнительных) секретарей ЕАЭС, ШОС, ОДКБ, СНГ, СВМДА.

Помимо проблемы координации деятельности различных региональных организаций существует и проблема координации сотрудничества внутри организаций: некоторые центральноазиатские источники характеризовали ОДКБ как «несостоятельную» организацию из-за существовавших между государствами членами «серьезных проблем» и даже конфликтов. Действительно, некоторое время назад недовольство вызывало неконструктивное с точки зрения других участников поведение Узбекистана в рамках ЕврАзЭС и ОДКБ, участие в которых Узбекистан заморозил. Хотя после 2016 года Узбекистан проводит более открытую политику, но не спешит возвращаться в региональные структуры, предпочитая двусторонние отношения.

Тем не менее, ретроспективно можно выделить позитивные аспекты сложившейся ситуации. Многочисленные исследования поведения различных социальных групп показывают, что внутригрупповые конфликты и столкновения учащаются по мере роста организованности группы, то есть чем более сплочена группа, тем больше в ней будет конфликтов. Таким образом, например, рост конфликтности внутри ОДКБ в период членства Узбекистана косвенным образом свидетельствовал о том, что благодаря Узбекистану остальные члены ОДКБ наконец-то начали осознавать реальную, а не декларативную общность интересов и целей. И болезненная реакция на поведение Ташкента говорит о том, что ОДКБ действительно представляет собой интегрированную группу с достаточно стабильными связями между ее участниками.

Подводя итоги, можно отметить, что проблема единства в рамках региональных и субрегиональных организаций на постсоветском пространстве, несомненно, существует. Вместе с тем, даже наличие внутригрупповых конфликтов свидетельствует скорее о том, что интересы данных объединений сформировались, что есть предмет конфликта, то есть присутствуют четкие позиции государств по тем или иным вопросам. А это значит, что следующим шагом должен стать поиск путем согласования этих интересов.

Вместе с тем, с точки зрения России, государства региона свой национальный суверенитет возводят в высший принцип приоритета национальной безопасности (в противоположность коллективной, или групповой), в то время как от безопасности коллективной местные элиты ждут в основном экономических и прочих выгод (как, например, льготных поставок вооружений из России).

Можно констатировать, что центральноазиатский вектор внешней политики России пока не приносит ожидаемых результатов. Во многом это связано с тем, что Российская Федерация все еще не в состоянии предложить региону собственный, специфический вариант развития, радикально отличающийся от тех, которые предлагают страны Евросоюза, АТР или исламского мира. При этом возможности России использовать здесь «мягкую силу» (нетрадиционные факторы силы и влияния) ограничены и сводятся, как правило, к опоре на остаточные элементы советского прошлого.

Деятельность внерегиональных международных организаций в Центральной Азии, судя по имеющимся оценкам экспертов стран региона, в целом находит понимание и поддержку. Китайский проект «Пояс и путь» выглядит привлекательным с точки зрения строительства инфраструктуры. Потребности ЕС в энергоресурсах региона «постулируют» его заинтересованность в сохранении там стабильности и устойчивости режимов стран ЦА. Что касается НАТО, то геополитическая роль альянса в жизни региона, прежде всего, нужно рассматривать через призму потребностей международной антитеррористической коалиции в Афганистане.

В то же время подспудно развиваются процессы, ведущие в результате целенаправленных шагов Альянса и США к созданию в Центральной Азии альтернативных существующим структурам, объективно разрушающих и так очень хрупкое единство постсоветского пространства (С5+1).

При этом «Пояс и путь» не рассматривается российскими элитами как проект, который «растаскивает» постсоветское пространство, потому что удалось подписать соглашение о сопряжении его с ЕАЭС.

Тесно связана с темой безопасности в Центральной Азии афганская проблематика. От того, как будет складываться процесс афганского урегулирования, во многом зависит решение проблем обеспечения и укрепления региональной безопасности. Однако, ситуация в Афганистане не только не улучшается, но и продолжает деградировать, 2014 год как некий временной рубеж не принес значимых изменений в сфере безопасности. Растущее беспокойство вызывает то, что наркодельцы превратили центральноазиатский регион в основной транзитный коридор доставки афганских наркотиков в страны СНГ, прежде всего в Россию и далее в Европу. Если дела в Афганистане и дальше будут обстоять таким образом, центральноазиатские государства, особенно непосредственно граничащие с Афганистаном, не смогут чувствовать себя по-настоящему в безопасности.

Наиболее существенной чертой нынешней геополитической ситуации в Центральной Азии, которая накладывает отпечаток на отношения стран региона с внешним миром и определяет стиль поведения внешних акторов, продолжает оставаться фактическая расчлененность центральноазиатского пространства, отсутствие единства действий региональных государств в политической и экономической сферах, что, несомненно, создает ощутимые препятствия для обеспечения кумулятивного эффекта в социально-экономическом развитии региона. Достаточно сказать, что объем и качество связей между центральноазиатскими государствами на порядок ниже их индивидуальных связей с Россией и даже с дальним зарубежьем.

Отсюда вывод: от государств региона требуются скоординированные усилия, план действий по преодолению существующих в Центральной Азии противоречий и спорных проблем, которые следовало бы решать, прежде всего, на путях разработки и реализации долгосрочных многосторонних программ экономического развития всего региона. В данном направлении действуют Консультативные встречи глав государств Центральной Азии – «диалоговая площадка», созданная в 2018 году. Эксперты отмечали конструктивную атмосферу второго саммита, прошедшего в 2019 году. Однако, как представляется, такие саммиты пока что имеют ограниченный функционал. Возможно, было бы целесообразно по результатам будущих встреч создать согласительные комиссии, которые бы работали над урегулированием конкретных проблемных и конфликтных ситуаций в отношениях между государствами ЦА.

Что касается социально-экономического развития региона, то в этих целях было бы целесообразно создать международный консорциум с широким в нем членством как центральноазиатских государств, так и России, соседних с Центральной Азией стран (Китай, Индия, Иран, Турция), возможно, также Евросоюза, Японии, Южной Кореи, США. По линии такого объединения, «неформальным» локомотивом которого стал бы Казахстан (с учетом его немалого экономического и политического потенциала), осуществлялись бы масштабные внутрирегиональные инвестиционные проекты, создавалась необходимая инфраструктура для деятельности крупного и среднего бизнеса, как местного, так и

внерегionalного, с использованием немалых трудовых ресурсов центральноазиатских государств. С точки зрения России эти процессы можно было бы вписать в концепцию «Большого Евразийского партнерства» (идея «интеграции интеграций»).

Что касается перспектив замкнутой региональной интеграции в военно-политической и экономической областях, то в рамках этого процесса присутствует риск «автономизации» региона на таком пути, его отчуждения от своего партнера – России. Поэтому важно развивать интеграционные процессы, укреплять внутривнутрирегиональные связи преимущественно в рамках существующих международных структур: ЕАЭС, ШОС, ОДКБ, а также проекта Большого Евразийского партнерства.

Отмечая очевидное повышение экономической и политической активности внерегionalных акторов в делах центральноазиатского региона, нужно признать бесперспективность любых попыток убрать эти внерегionalные силы с центральноазиатской сцены. Необходимо искать *modus operandi* во взаимоотношениях с такими внешними игроками, как КНР, ЕС, НАТО, США, Япония, Турция и др. В частности, желательно договариваться с ними о неких общих программах (планах) действий, об участии России и образованных под ее эгидой структур в реализации осуществляемых указанными акторами проектов. Одним словом, действуя на поле конкурентов, надо создавать условия для реальной борьбы за влияние в регионе и за обеспечение экономических и других интересов центральноазиатских государств. В организационном плане можно было бы, с привлечением ООН, создать своего рода консультативный совет всех международных структур и индивидуальных государств, действующих на центральноазиатском пространстве, для координации или проведения коллективных акций в плане содействия социально-экономическому развитию региона, обеспечения его безопасности и стабильности.

При рассмотрении вопросов, связанных с политикой России в регионе, было бы полезно акцентировать следующие моменты:

- За последние три десятилетия произошло существенное ослабление России в регионе практически на всех направлениях интеграции. И это имело место на фоне очевидной переориентации государств региона на страны дальнего зарубежья.
- Основную причину сложившейся ситуации следовало бы усматривать в нескоординированности усилий внутри РФ по поддержанию связей с государствами Центральной Азии, отсутствию целостной государственной политики в отношении этого региона.

Потенциал сотрудничества России с государствами Центральной Азии может быть реализован только при наличии санкционированной на официальном уровне государственной стратегии и определенного плана действий в отношении стран центральноазиатского региона, причем с конкретными поручениями федеральным органам исполнительной и законодательной власти и заданными сроками их исполнения

Эта стратегия должна содержать обоснование приоритетов интеграции как в отношении отдельных государств этого региона, так и в многосторонних проектах сотрудничества. В частности, документ должен определить следующие цели российской политики в Центральной Азии:

- недопущение создания в ЦА альтернативных систем безопасности без участия России и противодействие попыткам закрепления здесь военного присутствия третьих стран;
- расширение позиций российского капитала в ключевых отраслях экономики стран ЦА, обеспечение беспрепятственного функционирования транспортных коридоров и коммуникаций;
- всесторонняя защита прав и интересов российских граждан и соотечественников, проживающих в Центральной Азии;
- консолидация многосторонних структур с участием России, упрочение их ключевого значения в обеспечении стабильности и безопасности на южных границах;
- создание дружественного окружения на центральноазиатском направлении.

В развитие изложенных выше рекомендаций следовало бы признать, что важнейшим фактором восстановления и укрепления роли России в регионе должно стать активное внедрение крупного российского капитала в наиболее масштабные экономические проекты: строительство магистральных путепроводов, крупных энергетических объектов, добыча энергетических и минеральных ресурсов, и пр.

Не меньшее значение, в т.ч. и с социально-экономической точки зрения, для стран региона, имел бы перенос ряда трудоемких производств из России в трудоизбыточные страны Центральной Азии, причем с соответствующими инвестициями, системой обучения персонала и созданием там жилищно-коммунальной инфраструктуры. Наиболее перспективны в этом отношении – текстильное производство, плодоовощное хозяйство (с выходом на единый рынок с Россией) и пр.

С учетом современных тенденций во взаимоотношениях России со странами Центральной Азии необходимо продолжать уделять внимание регулированию миграционных потоков в Россию (несмотря на улучшение ситуации после начала функционирования ЕАЭС), которое должно определяться государственной стратегией, предусматривающей переход к более цивилизационным формам подготовки и использования в Российской Федерации трудовых ресурсов из государств региона. При этом подготовка трудовых ресурсов для нужд российской экономики должна осуществляться в самих государствах Центральной Азии, что само по себе могло бы способствовать укреплению российских позиций в регионе.

Тесно смыкаются с этими планами меры по распространению русского языка в странах Центральной Азии, который быстро утрачивает там свои позиции. Для исправления такого положения крайне важно выделить необходимые финансовые и экспертные ресурсы для вновь организуемой в Центральной Азии сети культурных и языковых центров, в т.ч. и для обучения будущих трудовых мигрантов в Россию, а это – одно из условий воссоздания мощного пророссийского фактора в политической жизни центральноазиатских государств.

Об авторе

Юлия Никитина - доцент кафедры мировой политики и ведущий научный сотрудник Центра постсоветских исследований Московского государственного университета международных отношений (МГИМО). Она является специалистом по политике безопасности в Евразии с акцентом на региональные организации и подходы России к урегулированию конфликтов. Автор справочника Введение в мировую политику и международные отношения (4-е изд., 2018 г.). Недавно Юлия Никитина выступила соавтором отчета ФЭС «Острова сотрудничества» (2018) и отчета РЭНД-ФЕС «Выбираясь из «промежуточного»: перспективы регионального порядка в постсоветской Европе и Евразии» (2018). Она также была соредактором отчета RAND-FES за 2019 год «Консенсусное предложение по пересмотренному региональному порядку в постсоветской Европе и Евразии».



Crossroads Central Asia - независимый научно-исследовательский институт, расположенный в Бишкеке. Crossroads Central Asia поддерживает, поощряет и практикует проведение профессиональных исследований в целях обеспечения открытости, безопасности и процветания Центральной Азии. W: <https://www.crossroads-ca.org/>.



the Hollings Center
for international dialogue

Данная аналитическая статья подготовлена в рамках проекта «Обсуждение международных отношений в Центральной Азии: региональное развитие и внерегиональные субъекты». Проект осуществляется под руководством Шаирбека Джураева и Эрика МакГлинчи при поддержке Центра Холлингса по международному диалогу.

Взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Crossroads Central Asia и/или Центра Холлингса по международному диалогу.