



Обсерво



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ФРАНКО-РОССИЙСКОЙ
ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЕ

CCI FRANCE RUSSIE

ФРАНКО-РОССИЙСКАЯ
ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА

Российская политика в Центральной Азии. Стратегический контекст

Иван Сафранчук
Записка Аналитического центра Обсерво,
№8, ноябрь 2014

Автор

Иван Сафранчук - выпускник МГИМО 1998 г., кандидат наук Академии военных наук, диссертация посвящена ядерной стратегии после холодной войны. С 1997 по 2001 г. работал в ПИР-Центре политических исследований. В 2001 г. возглавил представительство в России Центра оборонной информации (CDI), базирующегося в Вашингтоне. С 2006 г. в течение двух лет был советником в той же организации. Начиная с 2003 г. вел курсы в МГИМО. С 2007 г. главный редактор журнала «Большая игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии». В настоящее время возглавляет аналитический центр «ЛаТУК», который специализируется на энергетике, политике и безопасности Центральной Азии и соседних регионах. В 2011-2014 гг. заместитель директора Института актуальных международных проблем (ИАМП) Дипломатической академии МИД России.

Обсерво, Аналитический центр при Франко-российской торгово-промышленной палате

Аналитический центр Обсерво был основан в марте 2012 г. по инициативе Экономического совета Франко-российской торгово-промышленной палаты. Задачами Аналитического центра Обсерво являются осуществление комплексного экспертного анализа России, а также способствование лучшему пониманию французских реалий представителями российской политической и экономической элиты. Центр Обсерво выпускает аналитические записки и Ежегодный обзор, посвященные России. Центр также организует конференции, семинары и пресс-конференции в Париже, Москве, во французских и российских регионах. При Аналитическом центре Обсерво действует Научный совет, члены которого принимают активное участие в его работе. Научный совет объединяет 14 французских и российских ведущих экспертов. В него входят Ален Блум (Alain Blum), Паскаль Бонифас (Pascal Boniface), Пьер Копп (Pierre Kopp), Жан Радвани (Jean Radvanyi), Мари-Пьер Рэ (Marie-Pierre Rey), Жорж Соколофф (Georges Sokoloff), Изабель Факон (Isabelle Facon), Евгений Гавриленков, Сергей Караганов, Наталия Лапина, Федор Лукьянов, Руслан Пухов, Константин Симонов, Татьяна Становая.

Содержание

- 2 Автор / Центр Обсерво
- 3 Содержание
- 4 Введение
- 6 Стратегическая дилемма
- 9 Россия очерчивает границы экономического пространства
- 16 Есть ли у России стратегия для Центральной Азии?
- 19 Вместо заключения: Россия станет либо намного сильнее, либо намного слабее

Введение

Россия всегда декларировала, что страны СНГ являются приоритетом ее внешней политики. Соответствующие положения есть в «Концепциях внешней политики РФ». Впрочем, мало кто к этому относился серьезно. Во-первых, сами российские руководители неоднократно признавали, что СНГ – это «форма цивилизованного развода», что явно не позволяло воспринимать СНГ как ориентированный на будущее проект. Такое отношение автоматически переносилось и на другие продвигаемые Россией интеграционные объединения. Во-вторых, Россия все 1990-е и большую часть 2000-х годов была очень сильно ориентирована на отношения с западными странами. Сначала Запад был источником помощи и политических советов. Они, правда, со временем переоценивались, отношение к ним становилось все более негативным. При этом Запад оставался для российского бизнеса основным источником инвестиций, технологий и общих идей/ценностей. Очарование Западом прошло в российской политической и бизнес элите сравнительно быстро. Со второй половины 1990-х годов тон российской внешней политики задавали реалисты-прагматики, чьи взгляды можно назвать «доктриной Примакова».

«Доктрина Примакова» исходила из того, что СССР активно участвовал в формировании международного права и в значительной степени был его бенефициарием. Поэтому России, унаследовавшей все позиции Советского Союза в данной сфере, международное право было в целом выгодно, особенно в условиях слабости страны и ее неготовности к «внеправовым разборкам». Россия не ощущала в себе внутренних сил, чтобы открыто отстаивать свои национальные интересы и, возможно, даже не в состоянии была их четко сформулировать. Вот почему Москве следовало дожидаться лучших времен под «прикрытием» международного права. Этот подход никогда не был сформулирован в письменном виде. Более того, он не был даже ясно вербализован, однако именно такая логика просматривалась в российской внешней политике второй половины 1990-х годов, когда министром иностранных дел, а затем премьер-министром был Евгений Примаков. Значительные дипломатические усилия были тогда направлены именно на то, чтобы удержать США и НАТО в рамках международного права.

Такой подход предполагал выделение ограниченных усилий на политику в отношении стран постсоветского пространства, несмотря на все де-

кларативные заявления о том, что они – приоритет российской внешней политики. Основное время и силы уходило на отношения с США, НАТО, G8 и другие «большие вопросы».

Однако в начале 2000-х годов российский бизнес дорос до международной экспансии. В результате был сформулирован подход «либеральной империи». Концепцию «либеральной империи» озвучил в 2003-м Анатолий Чубайс. Она сводится к тому, что у России нет иного выбора, кроме как расширять свое экономическое и политическое влияние на постсоветском пространстве. Но Россия должна быть не тираном или гегемоном, а, напротив, источником прогресса и гарантом соблюдения прав человека. В этом – ее национальная миссия, которая способствует реализации национальных интересов.

И действительно в первой половине 2000-х годов Россия стала проводить на постсоветском пространстве, в том числе и в Центральной Азии, все более целенаправленную политику. Были образованы ОДКБ и ЕврАзЭС.

«Доктрина Примакова» и концепция «либеральной империи» сосуществовали. Первая – в декларативной политике и при решении вопросов «большой политики», а вторая – на практике.

Однако нынешнюю политику России в Центральной Азии и вообще на постсоветском пространстве несправедливо вписывать именно в рамки концепции «либеральной империи». Когда в 2009 г. было объявлено о старте процесса формирования Таможенного союза (ТС), этот вопрос стал одним из наиболее дискутируемых в российской политической и деловой элите. А. Чубайс и другие фигуры из реформаторского лагеря первоначально выступили резко против ТС, так как опасались, что его формирование осложнит и отложит вступление России в ВТО. Между участием в процессе глобализации и региональной интеграцией они однозначно делали выбор в пользу глобализации. Кроме этого, в концепции «либеральной империи» присутствовал некоторый ценностный и миссионерский элемент. Нынешняя же линия России в плане формирования ТС и Единого экономического пространства (ЕЭП) – это исключительно прагматический и экономический проект.

Стратегическая дилемма

Стратегическая дилемма России состоит в масштабном несоответствии трех факторов: размера территории, количества населения и масштабов экономики.

По территории Россия занимает 1-е место в мире – более 17 млн км², 90% территории – это суша. Не вся эта обширная территория доступна для активной хозяйственной деятельности, но вся она требует охраны границ и защиты. Россия граничит с 18 государствами. Из них три входят в ШОС (Казахстан, Китай как полные члены и Монголия как наблюдатель), четыре – в СНГ (Казахстан, Беларусь, Азербайджан, Украина), только два – в ОДКБ (Казахстан и Беларусь). Еще два государства – безусловно, дружественные: Абхазия и Южная Осетия. Но до широкого международного признания их независимого статуса (а за последние пять лет прогресс в этом направлении скромный) они являются не только фактором стабильности на российских границах, но при некоторых сценариях, наоборот, – фактором нестабильности. Шесть стран на границах России – члены НАТО (США, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Норвегия). Еще одна страна – близкий союзник США вне НАТО (Япония). Три страны не входят в настоящее время ни в какие пророссийские или антироссийские блоки – Финляндия, Грузия, КНДР. При этом КНДР – это фактор нестабильности вблизи российских границ. А Грузия дрейфует в сторону НАТО (хотя скорость этого движения и замедлилась в последние годы) и имеет с США обширные военные, военно-технические и военно-политические связи, может рассматриваться как американский союзник вне НАТО.

Конечно, у России есть еще несколько союзников, не граничащих непосредственно с Россией: союзниками по ОДКБ являются Киргизия и Таджикистан в Центральной Азии и Армения в Закавказье. А ШОС формально объединяет более половины населения планеты, на нее приходится значительная часть мирового ВВП и в нее входят страны, которые, так же как и Россия, стремятся к изменению «правил игры» в современном мире в пользу развивающихся экономик. Но даже если учесть все «плюсы» (в том числе и потенциальные) и вывести за скобки дискуссии о китайском вызове для России (и страшилки о китайской угрозе), то картина все равно не выглядит для России однозначно благоприятной.

В общей сложности на границах России восемь верных американских союзников, связанных с США системой двусторонних и многосторонних военно-технических и военно-политических договоров. При худших сценариях – это мощная сила, готовая к военным действиям разных масштабов вблизи российских границ, пока преимущественно в Европе. Ряды российских союзников – явно не столь внушительны. Их большая часть при худших сценариях, скорее, займет нейтральную позицию, чем в полной мере союзническую.

Вряд ли это выглядит как благоприятная картина для российских военных стратегов. Причем динамика тоже не благоприятная. США разными темпами приобретали союзников на российских границах, Россия же с ограниченным успехом организовывала систему союзников в ОДКБ. К тому же из ОДКБ и СНГ выходили члены, причем это сопровождалось расширением их сотрудничества, в том числе военного, с США.

Население России – около 143,5 млн человек. По стандартам ООН в России уже долгое время имеет место демографический кризис.

Экономика России в абсолютных цифрах – около 2 трлн долларов. С чисто экономической точки зрения российские успехи очевидны. В середине 1990-х годов ВВП России находился на уровне 300-400 млрд долларов, а в 1999 году упал ниже 200 млрд долларов. Тогда по масштабам экономики Россия занимала 22-е место в мире. Впрочем, по паритету покупательской способности объем российской экономики становился уже 11-м в мире. Успехи последних 15 лет очевидны. Сейчас с 2 трлн долларов в текущих ценах Россия замыкает восьмерку крупнейших экономик мира, а по паритету покупательной способности российская экономика 6-я в мире. Но при всех успехах ее масштабы по-прежнему недостаточны с учетом размера территории.

Несоответствие размеров территории, населения и масштабов экономики – стратегическая дилемма России.

Для уверенной способности защитить столь обширную территорию требуется либо массовая и относительно дешевая армия, либо не столь массовая, но гораздо более дорогая. Содержать массовую армию (на уровне 1,5 млн человек и более) Россия не может себе позволить по демографическим причинам. Общее количество населения и демографические характеристики не дают уже сейчас и еще в меньшей степени позволяют в будущем формировать массовую армию, т.е. для этого у России не хватает людей. Опора на технологии и современное вооружение, а не на массовость требует

значительных военных расходов, которые упрутся в потолок масштабов российской экономики. Таким образом, для сильной массовой армии России не хватает населения, а для сильной высокотехнологичной армии может не хватить масштабов экономики.

Для дальнейшего роста экономики России нужно больше населения. Экономисты считают, что в современном мире развитие возможно в масштабах экономических систем на уровне 200 млн и выше. Население США – более 320 млн человек, ЕС – более 500 млн, Бразилии – около 200 млн, Китая – 1,37 млрд, Индии – 1,28 млрд. Наличие населения еще не гарантирует экономический рост, но для того, чтобы стать крупным самостоятельным экономическим игроком в современном мире, нужно иметь население на уровне ближе к 200 млн человек. Поскольку Россия, очевидно, отказалась от перспективы раствориться в процессах глобализации, а претендует на то, чтобы стать самостоятельным экономическим игроком, ей необходимо больше экономически активного населения.

Таким образом, для дальнейшего развития России необходимо увеличение масштабов экономики и рост численности населения.

Россия достаточно успешно увеличивала масштабы экономики за счет экономического роста, как было сказано выше. Однако дальнейший значительный рост экономики как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе находится под вопросом. Под еще большим вопросом рост населения. Правительственные меры по стимулированию рождаемости остановили сокращение населения, однако динамика его прироста минимальна. Поэтому можно сказать, что возможные темпы органического роста масштабов экономики и населения не могут быть достаточными. России придется опираться не на «органический рост», а на рост за счет «слияний и поглощений», выражаясь деловым языком.

Россия очерчивает границы экономического пространства

В описанном выше стратегическом контексте России необходимо сформировать экономическое пространство с масштабом населения и экономики, достаточным для того, чтобы стать крупным экономическим и политическим игроком в современном мире.

Россия все последние десять лет пытается сформировать единое экономическое пространство, которое определяется как «пространство, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающая свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы».

Это общее экономическое пространство мыслится при самых благоприятных обстоятельствах в масштабах России, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Узбекистана, Армении, Молдовы и Украины. ЕЭП в таких масштабах прибавило бы к российской экономике в ценах 2012 г. более 0,5 трлн долларов (т.е. более четверти российского ВВП), а по паритету покупательной способности даже больше – около трети российского ВВП. Это было бы ЕЭП с общим населением, проживающим на его территории, – 265 млн человек.

Главный вклад в такие новые масштабы ЕЭП могла бы внести Украина с ее 45,6 млн населения и 176,3 млрд долларов ВВП. Однако и страны Центральной Азии могут внести заметный вклад в масштабы ЕЭП – Казахстан (203,5 млрд долларов ВВП и 16,8 млн населения), Киргизия (6,4 млрд долларов ВВП и 5,5 млн населения), Таджикистан (6,9 млрд долларов ВВП и 8 млн населения), Узбекистан (51,1 млрд долларов ВВП и 29,8 млн населения). Таким образом, общий вклад стран Центральной Азии в ЕЭП мог бы составить 267,9 млрд долларов ВВП и 60,1 млн населения, т.е. это прибавило бы к российской экономике более 13% ВВП (а по паритету покупательной способности около 20%) и более 40% населения. Впрочем, в краткосрочной перспективе Узбекистан явно не собирается участвовать в проектах ТС и ЕЭП. Без вклада Узбекистана цифры становятся скромнее, но все равно остаются значимыми: за счет остальных стран Центральной Азии к россий-

ской экономике прибавилось бы около 15% ВВП (по паритету покупательной способности) и более 20% населения.

Но страны Центральной Азии при формировании ЕЭП важны не только из-за абсолютных масштабов своих экономик и населения. Развитие экономики неминуемо должно включать значительный элемент реиндустриализации. Это необходимо и для того, чтобы иметь несырьевые точки экономического роста, и для того, чтобы обеспечить необходимое количество рабочих мест, в условиях, когда делается ставка на рост населения. Для реиндустриализации же необходимо снижение конкуренции со стороны китайской промышленности.

Значит, важный элемент дальнейшего экономического роста – это укрепление экономической границы с Китаем. Опыт ТС показал, что на практике это ведет к повышению таможенных пошлин на границе с ним. Пока повышение пошлин компенсируется тем, что на таможенной границе Казахстана и Китая остаются значительные «дыры». Статистика Китая и Казахстана по товарообороту через границу отличается в разы (и это нельзя объяснить только разными методиками подсчета и другими техническими причинами вроде «товарной пересортицы»). Также имеются «дыры» на границе Казахстана и Киргизии.

Сразу после начала функционирования ТС в 2011 г. можно было наблюдать дикие картины на казахстанско-киргизской границе, когда через пограничные переходы перегружались фуры с товарами. Для облегчения жизни населения, занятого в мелком бизнесе, было разрешено беспошлинно перемещать через границу ТС до 50 кг груза для личных нужд. В результате из Китая в Киргизию прибывали фуры с товарами, заранее расфасованными в 50-килограммовые мешки. На границе Киргизии и Казахстана фуры останавливались, и груз в мешках перемещался через границу организованными группами из местных жителей. На казахстанской стороне границы товар сразу загружался в новую фуру. Таким образом, китайский товар попадал на территорию ТС не по новым, более высоким пошлинам, а вообще без пошлин. Зимой 2011-2012 годов киргизско-казахстанская граница была перегружена такими операциями. Но потом ситуация нормализовалась. В настоящее время на киргизско-казахстанской границе уже не наблюдается дикая беспошлинная перегрузка грузовых фур. Правда, китайский экспорт в Киргизию в эти годы только рос, адекватного повышения таможенных сборов на границе ТС не произошло. Остается вопрос – куда же делись все ввезенные в Киргизию товары? Не секрет, что Киргизия стала хабом для

транспортировки китайских товаров в Таджикистан и Узбекистан. Однако значительная часть китайского товарного потока по-прежнему идет в Казахстан, т.е. пересекает границу ТС. «Дыры» для китайских товаров без должного оформления на границе ТС остаются.

Очевидно, что граница ТС с Китаем будет постепенно укрепляться, а объем контрабанды через нее будет сокращаться. Это вопрос времени. Но так же очевидно, что усилия в этом направлении будут включать и расширение границы ТС с Китаем за счет вхождения в ТС Киргизии и Таджикистана.

Переговоры Киргизии о присоединении к ТС шли весь 2013 год и находятся на продвинутой стадии. Впрочем, президент Киргизии Атамбаев осенью 2013 года сделал ряд жестких заявлений в адрес ТС и выразил явное несогласие с разработанными условиями вступления Киргизии в ТС. Вхождение Таджикистана в ТС – вопрос более отдаленного времени. Но и в случае с Киргизией, и в случае с Таджикистаном проблема, по сути, одна и та же.

За годы независимости Киргизия и Таджикистан стихийно пришли к модели экономического выживания и развития, которая требует очень серьезного пересмотра для принятия решения о присоединении к ТС.

Главные сектора официальной экономики Киргизии – горнорудная промышленность и гидроэлектроэнергетика, они дают основной доход в бюджет. Однако они не создают достаточного количества рабочих мест. 47-48% населения заняты в аграрном секторе. Но крупнейший неформальный сектор экономики – торговля и посредничество. Киргизия быстро нашла свою нишу в региональной торговле. Либеральное законодательство, слабая правоприменительная практика и высокая коррупция способствовали развитию торговли. Товары поступают из Китая и дальше транспортируются в Казахстан, Узбекистан и Таджикистан. Оборот двух крупнейших рынков «Дордой» (Бишкек) и «Кара-Суу» (Ош), через которые проходит большая часть реэкспорта китайских товаров, превышает, по экспертным оценкам, официальный ВВП страны. Таким образом, реэкспорт китайских товаров дает второй, «теневой» ВВП. Объем этого бизнеса сравним со всей легальной экономикой (ВВП – 6,4 млрд долларов) и переводами от трудовых мигрантов (примерно 4 млрд долларов). Реэкспорт китайских товаров стал системным фактором киргизской экономики. Соответственно, в Киргизии распространена концепция «транзитного будущего». Предполагается, что Киргизия находится на перекрестке крупных торговых маршрутов и должен укреплять свои позиции регионального транспортно-торгового хаба.

Если учесть, что на практике этот хаб ориентирован на товары китайского производства, то это плохо стыкуется с базовыми идеями ТС. В результате на переговорах Киргизии о присоединении к ТС была выработана «дорожная карта», которая предполагает выделение длинного списка из 40 групп товаров, в который войдут в общей сложности более тысячи наименований товаров, в отношении которых будут действовать преференции, чтобы смягчить для киргизской экономики сокращение реэкспорта китайских товаров. Но даже при предоставлении таких преференций вступление Киргизии в ТС – это не простое решение для местной элиты, которая состоит из множества группировок. Требуется смена парадигмы мышления. Не так просто осознать, что будущее страны – не в перепродаже китайских товаров, а в реиндустриализации.

Вступление Таджикистана в ТС – это не перспектива ближайших нескольких лет. Но когда до этого дойдет дело, Таджикистану также будет сложно принять решение. Это будет означать ужесточение таможенного режима на границе Таджикистана с Китаем (т.е. подорожают товары широкого спроса), но главное – это потребует серьезного ужесточения режима на южной границе – с Афганистаном. Последние 10 лет огромные усилия были вложены в развитие торговли в южном направлении. Через реку Пяндж в Афганистан построены пять мостов, открыты пункты пропуска людей и товаров. В этих местах создаются свободные экономические зоны для стимулирования торговли. Торговля идет не только с самим Афганистаном, но через Афганистан с Пакистаном. Уже сейчас более половины цемента на таджикский рынок поставляется из Пакистана. Пакистан же – крупный поставщик некоторых групп с/х продукции (например, картофель). Постепенно в Таджикистане стали популярными идеи «разворота на юг» и интеграции в южное экономическое пространство. Конечно, нестабильность в Афганистане оставляет некоторую неопределенность в этом отношении. Но в целом у таджикских политиков, чиновников и экспертов преобладает точка зрения, что Афганистан – это, в первую очередь, возможность, хотя признаются и риски.

Казахстану легче было сделать выбор в пользу ТС. Н. Назарбаев еще в середине 2000-х годов сориентировал политическую элиту страны и чиновничество на реиндустриализацию. В Казахстане есть крупная база металлургической и горнорудной промышленности. Н. Назарбаев видит будущее своей страны как конкурентоспособного индустриального государства. 16,8 млн населения слишком много, чтобы всем жить только на природную

ренту, но слишком мало, чтобы работать только на внутренний рынок. Казахстану с его программами реиндустриализации нужны внешние рынки, прежде всего близкие – Россия, Беларусь.

Таким образом, ТС – это союз тех, кто ориентирован на реиндустриализацию, кому нужен расширенный рынок и общие экономические границы для увеличения масштабов своей экономики. Для тех же, кто привык в последние 25 лет к торгово-посреднической парадигме развития, присоединение к ТС становится очень сложным решением.

Узбекистан в этом смысле, безусловно, будет заинтересован в ТС. Узбекистан проводит на постсоветском пространстве одну из самых успешных и амбициозных программ реиндустриализации. Запуск и первые этапы этой программы возможны за счет внутреннего рынка почти в 30 млн населения. Однако возможности внутреннего рынка будут рано или поздно исчерпаны. Значение экспорта промышленной продукции повышается для Узбекистана с каждым годом. И уже в обозримой перспективе настанет момент, когда доступ на внешние, но близкие и достаточно емкие рынки станет для Узбекистана абсолютным приоритетом.

Формирование регионального интеграционного объединения укладывается и общемировую тенденцию, где тренд регионализации приходит на смену глобализации.

В последние 20 лет были чрезвычайно популярны идеи глобализации. В Центральной Азии они были особенно распространены в широких слоях населения и среди элиты, и во многом остаются популярны до сих пор. Были иллюзии, что страны Центральной Азии могут повторить путь «азиатских тигров», на которых в 1990-е годы смотрели как на пример для подражания. Однако эти страны находятся внутри континента. Есть товары, такие как нефть, газ, золото, которые даже из глубины Евразийского континента выходят на мировой рынок и становятся частью глобальной торговли. Но для широкой номенклатуры несырьевых товаров рынок для производителей ограниченный, и это региональный рынок, а не глобальный (доступ на который слишком дорог и который слишком конкурентный) и не страновой (у всех стран маленький по своим масштабам).

С 2008 г. начался тренд на сворачивание глобализации. Все больше протекционистских мер, все больше ограничений для движения людей, капиталов, товаров. ВТО в кризисе. Одновременно набирает темпы процесс регионализации, когда формируются крупные регионы активной экономической жизни с интенсивной торговлей внутри региона, со своими регио-

нальными правилами, которые на месте становятся важнее глобальных. И регионы начинают конкурировать между собой.

Формирование ТС и ЕЭП укладывается в этот общий тренд. Но для тех, кто возлагал основные надежды на глобализацию и сотрудничество с внерегиональными игроками, оказывается сложно изменить свои базовые подходы. Трудно после стольких лет надежды на глобализацию пойти на укрепление экономических границ регионального интеграционного объединения.

Поэтому даже представители Казахстана, страны, которая чрезвычайно заинтересована в ТС и ЕЭП, постоянно говорят о том, что интеграция не должна быть закрытой с установлением непроницаемых границ. Таким образом, Казахстан поддерживает «открытую модель» интеграции.

США также делают ставку на «открытую модель» интеграции в Центральной Азии. В США доминирует точка зрения, что основная проблема Центральной Азии – недостаточная конективити (connectivity). Страны Центральной Азии мало торгуют и сотрудничают между собой. Соответственно, нужно снижать барьеры для торговли и передвижения людей, в идеале – совсем снять внутренние границы в регионе, но с сохранением полных национальных суверенитетов. Регион также должен иметь прозрачные экономические границы в сторону Китая, Афганистана и Ирана. Получается, что это должен быть открытый регион с активной внутрирегиональной торговлей, а также вовлеченный в активную торговлю с Южной Азией, Китаем и Ближним Востоком. Такое транзитно-транспортное видение будущего региона Центральной Азии, впрочем, очевидно предполагает, что регион в основном экспортирует природные ресурсы и импортирует промышленные товары, что оставляет открытым вопрос о создании достаточного количества рабочих мест в самом регионе Центральной Азии, чтобы обеспечить приемлемый уровень занятости для растущего местного населения.

Сейчас проблема занятости во многом решается за счет массовой трудовой миграции в Россию, где общее число трудовых мигрантов по неофициальным оценкам составляет 4-5 млн человек, т.е. почти 10% от всего населения стран Центральной Азии. Для Киргизии и Таджикистана фактор трудовой миграции в Россию особенно значим. Однако Россия, очевидно, будет ужесточать доступ мигрантов на свой рынок труда, обставляя это дополнительными условиями.

Таким образом, Россия пытается сформировать новый проект региональной интеграции через ТС к ЕЭП с укреплением внешних экономических границ, которые бы стимулировали реиндустриализацию, а значит, были

достаточно жесткими. Этот подход резко контрастирует с американскими планами для Центральной Азии, которые предполагают, что регион должен быть экономически полностью открыт. Сами страны региона заинтересованы в ТС и ЕЭП, но при этом не хотят укреплять внешние экономические границы. Евразийский экономический союз (ЕАЭС), который начнет функционировать с 2015 г. имеет все основания стать мощной экономической группировкой. ЕАЭС – это 20,7% мировых запасов газа, 14,6% - нефти, 9%– электроэнергетических мощностей и 9% угля. Это будет самое большое интеграционное объединение по размеру территории (впрочем, по масштабам ВВП и количеству населения он все-таки будет значительно отставать от других крупных экономических объединений).

Есть ли у России стратегия для Центральной Азии?

Долгое время в экспертных и политических кругах Центральной Азии было принято говорить, что у России нет стратегии в отношении стран региона. После того, как в 2007 г. стратегию в отношении Центральной Азии принял Европейский союз, этот тезис получил дополнительную окраску: стали говорить – «даже у ЕС есть стратегия в отношении Центральной Азии, а Россия...». Продолжали эту фразу по-разному, но смысл не менялся – Россия не имеет долгосрочного политического и экономического плана для региона.

Действительно, как уже отмечалось выше, долгое время тезисы о «приоритете стран постсоветского пространства» в российской внешней политике носили преимущественно декларативный характер. Однако по мере развития проекта ЕЭП (в виде ТС и ЕАЭС) с выходом на стадию принятия новых участников можно говорить о том, что ТС и ЕАЭС – это и есть российская стратегия для постсоветских стран, в том числе в Центральной Азии. Соответственно, отношения с государствами Центральной Азии будут строиться во многом исходя из того, участники ли они ТС и ЕАЭС и, если нет, то есть ли перспектива их участия.

Наиболее близкий партнер России в Центральной Азии – Казахстан. Обширная общая граница, наличия множества экономических и социальных связей создает обширную систему двусторонних отношений. Президент Н. Назарбаев – автор идеи евразийской интеграции, которая в 2009 г. получила, наконец, практическое воплощение в виде создания ТС. При этом Казахстана выступает в этом проекте как абсолютно самостоятельный партнер, с полным сохранением своего суверенитета. Но все равно многим в Казахстане кажется, что Н. Назарбаев идет на излишнее сближение с Россией, и все последние годы в СМИ и экспертных кругах Казахстана наблюдается постоянная, и в разной степени обоснованная, критика участия страны в ТС. Впрочем, на высоком политическом уровне отношения России и Казахстана остаются традиционно стабильными. При этом Казахстан привержен многовекторной политике и выдерживает позитивный баланс в отношениях с Россией, США, Китаем и ЕС.

Кыргызстан в последние десять лет совершил несколько внутривнутриполитических и геополитических зигзагов. Президент К. Бакиев пытался играть на противоречиях России США, но в результате потерпел полное политическое фиаско. Нынешний президент А. Атамбаев сохраняет элементы многовек-

торности в своей внешней политики, но сделал шаги к расширению сотрудничества с Россией. Принципиально важным в период его президентства стало решение о вступлении в ТС. Это будет иметь долгосрочные экономические последствия для Кыргызстана.

Таджикистан имеет обширные связи с Россией в военно-политической области, которые в последние годы укрепились. В экономической области Россия является крупным инвестором в Таджикистане. Также надо учитывать, что примерно половина трудоспособных таджикских мужчин находит работу в России и их переводы домой являются значимым ресурсом для поддержания социального спокойствия в республике. Таджикистан из-за сложных отношений с соседним Узбекистаном оказался фактически в транспортной блокаде. Выходом стало расширение экономических связей с Китаем, Афганистаном и Пакистаном. Однако вступление Кыргызстана в ТС создает предпосылки для переговоров о присоединении к ТС также и Таджикистана. И в ближайшие годы перспектива участия Таджикистана в ТС, а также конкретные условия такого участия, будут все в большей степени определять двусторонние отношения России и Таджикистана.

Узбекистан – самая населенная страна Центральной Азии с огромным потенциалом для экономического развития. Узбекистан сделал ставку на индустриальное развитие, что будет в будущем постоянно увеличивать для него значимость внешних рынков и экспорта. Однако географическое положение страны затрудняет доступ на мировые рынки промышленных товаров. Уже в ближайшей перспективе это будет все больше влиять на узбекскую внешнюю политику. Узбекистан уже сейчас старается максимально использовать торговые механизмы в рамках СНГ, но дистанцируется от ТС. Насколько это будет возможно в будущем – вопрос открытый. Нельзя исключать того, что внутривнутриполитический кризис в Узбекистане, который в открытой форме имеет место весь 2014 г., в случае его продолжения будет оказывать все больше влияние на узбекскую внешнюю политику, в том числе на отношения с Россией.

Туркменистан представляет собой классический пример диктаторского режима на базе природных ресурсов. Жесткий политический режим и богатые запасы углеводородов – распространенная комбинация, встречающаяся во многих странах. Попытки развивать обрабатывающую промышленность дают небольшие результаты. В середине 2000-х гг. развернулась интенсивная, но краткосрочная борьба за туркменский газ. После развала СССР Туркменистан имел инфраструктуру для поставок газа только в Россию. Дивер-

сификация экспортных маршрутов была главной задачей Туркменистана в период независимости. С. Ниязов достиг ограниченных успехов в этом деле. При нем запустили только один новый экспортный газопровод – в 1997 г. в Иран, с небольшой мощностью, которая и то не использовалась полностью. В 2005-2010 г. Газпром пытался сохранить если не монополию, то положение крупнейшего покупателя туркменского газа, постоянно повышая цену закупки. Однако Газпром в период экономического кризиса 2008-2009 гг. фактически потерял свое привилегированное положение в Туркменистане, а масштабные проекты по модернизации газовой инфраструктуры из Туркменистана в Россию не были реализованы. В тоже время Китай и Иран к 2010 г. смогли построить новые газопроводы из Туркменистана и с тех пор постоянно наращивают закупки туркменского газа. Газовая тема была и остается главной в двусторонних отношениях России и Туркменистана, но после того, как экспортные маршруты из Туркменистана на рубеже 2010 г. были диверсифицированы в южном и восточном направлениях, масштабы и значение «газового вопроса» снизились. Этот вопрос может быть вновь актуализирован, если все-таки подойдет к стадии практической реализации проект экспорта туркменского газа в европейском направлении. Без этого внимание Газпрома и России к Туркменистану будет оставаться небольшим. Перспектив участия Туркменистана в ТС не просматривается: отсутствие интереса взаимно.

Вместо заключения: Россия станет либо намного сильнее, либо намного слабее

Российский проект построения экономического регионального интеграционного объединения при всей своей перспективности не обречен на успех. Чтобы стать успешным он потребует долгих и последовательных усилий со стороны России. Можно выделить два обстоятельства, которые будут представлять значительные сложности при реализации интеграционного проекта.

Первое. Во всех странах Центральной Азии внешнеполитический курс может колебаться вслед за внутривнутриполитическими событиями и международной конъюнктурой. Амплитуда этих колебаний потенциально в следующие годы может быть достаточно сильной, поскольку страны региона входят в выборный цикл. Однако и после выборного цикла внутривнутриполитическая борьба может оставаться достаточно напряженной. Особенно в Казахстане и Узбекистане: обе страны уже в обозримой перспективе могут подойти к стадии смены президентов. Как будет проходить этот процесс? Какое участие в нем примут внешние игроки и какие ставки они сделают? Все это – открытые вопросы. В любом случае отношения России с этими странами при смене первых лиц государства, что в какой-то момент неизбежно, могут осложняться. Новое поколение политиков и чиновников могут быть склонны к значительным переменам во внешнеполитическом курсе.

Второе. Страны Центральной Азии имеют очень непростые двусторонние отношения между собой. И проводить в этих условиях региональный проект крайне сложно. По крайней мере, громко заявленный в 2007 г. проект модернизации газопроводной системы «Центральная Азия – Центр», который предполагал модернизацию существующих и строительство новых труб в Туркменистане, Узбекистане и Казахстане, так и не удалось реализовать, во многом именно из-за противоречий между этими странами. Парадокс состоит в том, что некоторые проблемы (как например, водно-энергетическая) не имеют странового решения, а только региональное, но чтобы выйти на такое региональное решение надо преодолеть двусторонние противоречия. На практике сделать это оказывается чрезвычайно сложно.

Но какими не были бы сложности, Россия вряд ли отступит от регионального экономического проекта. Она окончательно отказалась от попыток интегрироваться в западный мир, в условный «золотой миллиард»,

прежде всего, потому, что это не получилось сделать в разумные сроки и на правах равноправного партнера. Вместо этого Россия сделала ставку на то, чтобы стать самостоятельным экономическим и политическим игроком в современном мире. Понятно, что полная самостоятельность в современном мире невозможна. Но также понятно, что есть крупные страны – США, Китай, а также региональные объединения – ЕС, АТЭС, НАФТА, которые являются самодостаточными – не абсолютно, но в такой степени, чтобы проводить самостоятельную политику и поддерживать глобальную конкурентоспособность.

В своих нынешних экономических границах Россия вряд ли способна решить описанную выше стратегическую дилемму несоответствия размеров территории, населения и масштабов экономики. При всех очевидных успехах «органический рост» получается слишком медленным. Для дальнейшего динамичного развития необходимо увеличение масштабов экономики и населения за счет интеграционных процессов. И страны Центральной Азии могут внести в этот процесс значительный вклад.

Результатом этого процесса, в случае его успешности, станет значительное усиление России. И это перспектива, которая пока вызывает неоднозначную реакцию в западных странах. Нынешнему поколению политиков хотелось бы, чтобы все осталось как сейчас. Россия достаточно сильная, чтобы поддерживать внутренний порядок и привлекательные условия для иностранных инвестиций, но Россия недостаточно сильная, чтобы стать крупным мировым игроком. Впрочем, постепенно придется осознать, что описанная стратегическая дилемма не оставляет шансов на сохранение России в ее нынешнем положении в долгосрочной перспективе. Россия станет либо намного сильнее, либо намного слабее. Многие не найдут в такой дихотомии желательного для себя варианта. У кого-то сработают старые фобии и будет порыв рефлекторно сделать выбор в пользу слабой России (мы наблюдаем это на фоне украинских событий). Однако разумный выбор между этими двумя вариантами потребует серьезных дебатов на Западе. И вариант наличия в центре Евразии мощного и самостоятельного экономического и политического игрока объективно может быть интересен Европе.