

Стратегические перспективы

*Стратегические перспективы: ведущие державы,  
Казахстан и центральноазиатский узел*

Под редакцией Роберта Легволда

Книжная серия исследований Американской академии по проблемам глобальной безопасности издается Американской академией гуманитарных и точных наук и выпускается издательством Массачусетского технологического института. По всем вопросам, связанным с этой серией, просьба обращаться

**в Американскую академию гуманитарных и точных наук:**

136 Irving Street  
Cambridge, MA 02138-1996  
Тел.: (617) 576-5000  
Факс: (617) 576-5050  
Электронная почта: [ciss@amacad.org](mailto:ciss@amacad.org)  
Сайт в Интернете: [www.amacad.org](http://www.amacad.org)

# **Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан и центральноазиатский узел**

Под редакцией Роберта Легволда

Американская академия гуманитарных и точных наук  
Кембридж, штат Массачусетс

МТИ-пресс  
Кембридж, штат Массачусетс  
Лондон, Англия

© Американская академия гуманитарных и точных наук, 2003

© "Интердиалект+". Перевод с английского и издание, 2004

Все права сохранены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме с помощью каких-либо электронных или механических средств, включая изготовление фотокопий, запись, поиск и хранение информации, без письменного разрешения издателя.

ISBN 5-89520-071-0

Изложенные в данной книге мнения принадлежат авторам статей и не обязательно отражают позицию должностных лиц и научных сотрудников Американской академии гуманитарных и точных наук.

# Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	vii
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ .....	xi
ВВЕДЕНИЕ	
<b>Интересы великих держав в Центральной Азии</b>	
<i>Роберт Легволд</i> .....	1
ГЛАВА 1	
<b>Российская политика в отношении Казахстана</b>	
<i>Виталий Наумкин</i> .....	47
ГЛАВА 2	
<b>Политика США в отношении Казахстана</b>	
<i>Роберт Легволд</i> .....	81
ГЛАВА 3	
<b>Китайская внешняя политика и Казахстан</b>	
<i>Син Гуанчэн</i> .....	131
ГЛАВА 4	
<b>Европейская стратегия в отношении Казахстана</b>	
<i>Нил Макфарлейн</i> .....	169
ГЛАВА 5	
<b>Политика Японии в отношении Казахстана: есть ли "стратегия"?</b>	
<i>Уяма Томохико</i> .....	197
ГЛАВА 6	
<b>Политика и интересы великих держав в Казахстане</b>	
<i>Булат Султанов и Лейла Музапарова</i> .....	225
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
<b>Стратегические проблемы Казахстана и Внутренней Азии</b>	
<i>Шерман У. Гарнетт</i> .....	259
ОБ АВТОРАХ .....	281
УКАЗАТЕЛЬ .....	285

## Предисловие

Эта книга входит в пятитомную серию, посвященную проблемам безопасности мирового сообщества, порожденным событиями на обширной территории бывшего Советского Союза. В самом деле, для детального рассмотрения всех проблем безопасности, возникающих между преемниками бывшего Советского Союза, нужна целая серия публикаций. Нам кажется, что проблемы, выбранные для дальнейшего анализа, относятся к числу самых значительных. Подход к проблемам практический: вместо общих рассуждений, основанных на широких аналитических категориях, каждая книга обращена к конкретным проявлениям той или иной проблемы и анализирует ее "снизу доверху".

В данной книге рассматривается, насколько систематично, целеустремленно и глубоко продумывают и делают свои исключительно важные ставки в Центральной Азии главные мировые державы. Анализ осуществляется посредством сравнения политики Китая, Японии, России, Европы и Соединенных Штатов по отношению к ключевой стране региона — Казахстану. Не претендуя на то, что знания, почерпнутые при изучении конкретного региона, могут быть успешно применены к политике мировых держав в других частях бывшего Советского Союза, хотелось бы надеяться, что главные выводы, обогащенные конкретным материалом и из него извлеченные, углубят наше понимание той роли, которую играют мировые державы на обширных пространствах Европы и Азии.

Те же соображения лежат в основе второй книги. Общая проблема в том, как экономические факторы воздействуют на национальную политику государств данного региона в сфере безопасности. Специфический случай — сравнение Украины с Беларусью. Сколь бы уникальны ни были некоторые черты этих двух государств, формирование и усложнение программ национальной безопасности под влиянием экономических соображений в своих ключевых аспектах относится буквально ко всем постсоветским государствам. Точно так же и реакция внешних

сил — России, Европейского союза и Соединенных Штатов — учит их самих и других важных членов международного сообщества тому, как строить отношения с другими постсоветскими государствами.

В третьей книге напрямую рассматривается военная организация ключевой страны региона — России. Мало что можно сказать о широком международном значении тенденций в сфере безопасности на территории бывшего Советского Союза без понимания нынешнего состояния России как военной державы. Авторы этой книги пытаются свести разные аспекты военной организации России — эволюцию оборонной политики, социально-экономическое положение военнослужащих, использование Россией силы в региональных конфликтах, политику в области ядерных вооружений — в единую комплексную картину. Эта книга должна дать широкую базисную оценку того, каким образом Россия вписывается в региональный и международный контекст в качестве военного игрока.

Четвертая книга рассматривает сложное воздействие внешних и внутренних сил на подход других постсоветских государств к военной составляющей национальной безопасности. Чтобы разобраться в этом переплетении проблем, мы выбрали особо чувствительную и запутанную часть бывшего Советского Союза — три страны Кавказа: Армению, Азербайджан и Грузию. Каждая переживает ту же болезненную политическую и экономическую трансформацию, что и другие постсоветские государства, но две из них страдают от жестоких внутренних конфликтов, а все три являются составным элементом межрегиональной напряженности, этими конфликтами порожденной. Если добавить к этому вмешательство многих внешних игроков — России, Соединенных Штатов, Турции и Ирана, — а также воздействие нефтяной политики, то картина становится на редкость сложной. В этой книге предпринимается попытка объяснить, как столь искаженный и многослойный контекст влияет на подход трех выше-названных государств к их военному истеблишменту, осмысливается роль военных во внешней политике, а также внимание (или его отсутствие) к военным отношениям с соседями.

Пятая книга, предшествующая этой специальной серии из четырех названий, но объединенная с ними единой концепцией, посвящена тем аспектам безопасности, которые упускаются из виду, когда сложные проблемы, возникшие на обширном постсоветском пространстве, сводятся к одному фактору, например

к отношениям России с Западом. В этой книге, "Беларусь на перекрестке", говорится о многочисленных путях, которыми такая страна, как Беларусь, в своих международных отношениях значительно осложняет проблемы европейской безопасности. Эта перспектива игнорировалась как прежде, так и теперь в условиях расширения НАТО, когда вся аналитическая энергия направлялась на изучение отношений этой организации с Россией.

Проект в целом осуществляется под эгидой Американской академии гуманитарных и точных наук и ее Комитета по проблемам международной безопасности. Финансирование обеспечивается Нью-Йоркской корпорацией Карнеги.

*Карл Кейзен и Джон Стейнбрюнер,*  
сопредседатели Комитета по проблемам  
международной безопасности

Сентябрь 2003



## Выражение признательности

**Д**олгов у меня немного, но они очень большие — прежде всего перед Корпорацией Карнеги, спонсором этой книги и всего проекта, частью которого она является. Сотрудники Корпорации Дина Арсеньян и Дэвид Спидл были щедры, внимательны и терпеливы, поддерживая нас и помогая нам советами. Карл Кейзен как председатель Комитета по проблемам международной безопасности Американской академии (КМБАА) с самого начала был сторонником проекта и с присущими ему изяществом и проницательностью помог сдвинуть его с места. Джон Стейнбрюнер, который по ходу дела стал сопредседателем КМБАА, мягко подталкивал его вперед. Джеффри Баутвелл, ранее директор программ КМБАА, принял участие в разработке всего проекта, а его преемник Мартин Мейлин сыграл ключевую роль в координации усилий, связанных с этой книгой, от организации конференции авторов в Алматы до ценнейших советов, позволивших не упустить многие детали в процессе работы над книгой. Его помощник Энтони Бэрд всячески ему содействовал, а также вместе с Натальей Сигал участвовал в переводе русских глав. Лоис Мэлоун с немислимой скоростью и тщательностью проделал редакторскую работу. Кэролайн Йи проследила за книгой на последних стадиях производства. В очень важный момент работы над книгой мы начали сотрудничать с Казахстанским институтом стратегических исследований, и я хотел бы поблагодарить Маулена Ашимбаева и его коллег за оказанную ими помощь.

Как руководитель команды, я особенно благодарен за отзывчивость и благожелательность моим коллегам-авторам. И наконец, я хочу выразить признательность двум внешним рецензентам за их проницательность и конструктивные советы. Один из них, пожелавший отказаться от анонимности, Чип Блэкер, указал на препятствия, стоящие на пути абстрактного стратегического мышления, когда "сама масса критически важных проблем настолько велика, что она отвлекает внимание и время людей, принимающих решения на высоком уровне". Он пришел к муд-

рому выводу, что "вся хитрость заключается в определении целей, достижимых: 1) в краткосрочной и среднесрочной перспективе, 2) без нарушения других важных политических приоритетов и 3) не перегружая тех, кто и без того сгибается под тяжестью своих обязанностей". Мы попытались следовать его совету, но, скорее всего из упрямства, все же склонялись к мысли, что сначала полезнее выделить крупные стратегические проблемы.

## ИНТЕРЕСЫ ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

РОБЕРТ ЛЕГВОЛД

**П**осле развала СССР минуло более десяти лет, но великие державы, в том числе Россия, все еще пребывают в растерянности, не зная, что делать с обширным пространством бывшего Советского Союза. Значительную часть этого периода их смятение и безразличие оставались, как правило, не замеченными. Когда они ошибались или путались в оценках проблем, порождаемых крупными дрейфующими обломками рухнувшей империи, такая оплошность, казалось, не заслуживала порицания, учитывая отдаленность, поглощенность собственными заботами и слабость многих из этих неожиданно возникших новых государств. Затем наступило 11 сентября 2001 года, и в ходе последовавшей за этим мобилизации сил эти далекие страны в одночасье превратились в главный театр "первой глобальной войны XXI века". В частности, Центральная Азия — уже больше не группа трудно запоминаемых "станов", а неотъемлемое звено в общей войне против "Аль-Каиды" и "Талибана". В ходе этой войны в трех из пяти государств Центральной Азии внезапно обнаружилось военное присутствие США и других членов НАТО, и все, прежде всего Москва и Пекин, поняли, что мир изменился. Он изменился еще сильнее, когда полтора года спустя Соединенные Штаты начали войну в Ираке.

Китай, Япония, Европа, Россия и США с самого начала отдавали себе отчет в том, что постсоветское пространство будет крайне сложным, хотя и менее опасным формированием, чем Советский Союз — единая, монолитная сверхдержава. С каждым годом они все яснее понимали также, что это распадающееся пространство. В первые моменты, когда развитие событий в России и ряде новых государств казалось смутным, некоторые в России надеялись, а многие на Западе опасались, что Россия

потворством или принуждением вернет на прежнее место все или хотя бы некоторые фрагменты. Но эта перспектива давно сошла на нет и на ее месте возникла новая, более жесткая реальность — четырнадцать отдаляющихся друг от друга государств и окружающие их субрегионы. События в Таджикистане мало что значат для Молдовы, хотя обе страны, раздираемые внутренними конфликтами, пытаются преодолеть их последствия. Проблемы национальной безопасности Эстонии безразличны армянским лидерам, поглощенным собственными делами. Как регион Балтия душой и сердцем тянется к Европе; Центральная Азия выжидательно посматривает на Восточную Азию и на Юг и лишь мечтательно — на Европу; государства Кавказа, хотя и того или нет, во все большей мере втягиваются в балканский и ближневосточный водоворот. Беларусь, Украина и Молдова образуют наиболее сложный и чреватый неясными перспективами регион, менее ожесточенный, чем Кавказ, не столь однородный, как Центральная Азия, менее преуспевающий, чем государства Балтии, и рвущийся в противоположные стороны больше, чем какой-либо другой.

Все это было известно великим державам. Да и могло ли быть иначе? Но ни одна из них тогда еще не определила подходы к этим новым проблемам. Ни одна из них не сделала попытки связать воедино эти сложные части, а затем выработать разумную стратегию, продвигая свои широкие стратегические интересы на огромной территории в сердце Европы и Азии. Не желая заниматься этими проблемами в течение большей части первого десятилетия постсоветской независимости, каждая из ведущих держав подошла к концу этого десятилетия не с целостной политикой, а с ее обрывками и фрагментами. У большинства из них была политика, причем самого разного качества, в отношении России. Но что касается прочих стран, то интерес к проблеме возрастал или падал в зависимости от их близости к рубежам какой-либо из этих держав. Только Россия, поскольку она граничит со всеми этими регионами, и Соединенные Штаты, поскольку они считают свою роль глобальной, не ограничивались географическими рамками.

Так, например, европейцы сосредоточились на европейских частях бывшего Советского Союза — на странах Балтии, Беларуси, Украине и Молдове, — хотя и не слишком внятно и последовательно, если не считать обязательств скандинавских стран по отношению к своим балтийским соседям. Постепенно они

пришли к мысли о том, что столь же расплывчаты их интересы и на Кавказе, в основном в связи с тем, что нефть и газ потекут оттуда на Запад. Пространство же, лежащее за этими пределами, от восточного побережья Каспия до Охотского моря, воспринималось ими как нечто в основном не имеющее к ним отношения, во всяком случае до 11 сентября. Ни одна часть этого пространства не казалась заслуживающей серьезного внимания в политике отдельных государств, не говоря уже о согласованной стратегии Европейского союза. Точно так же и Китай взирал на Центральную Азию с беспокойством, но его интересы убывали по мере продвижения к Кавказу и далее на запад — к Украине и странам Балтии. Япония пыталась играть добропорядочную роль в Центральной Азии, но серьезную и осмысленную политику имела лишь по отношению к России. Для нее даже азиатские территории этой прежней империи были предметом довольно-таки рассеянного внимания.

Однако после 11 сентября обнаружились смутные признаки, свидетельствующие о том, что у США и Европы появились иные представления. Быть может, они осознали, что их ставки в регионах, подобных Центральной Азии, гораздо выше, чем им казалось раньше. А Россия и Китай поняли, что появление американских военных на постсоветском пространстве знаменует наступление нового, хотя и туманного будущего. Мало что указывало, однако, на то, что эти признаки перемен заставили ведущие державы пересмотреть свой подход к более обширным территориям постсоветского пространства или сосредоточить внимание на основополагающих, коренных проблемах, в результате которых события, происходящие в различных частях бывшего Советского Союза, могли распространиться на остальной мир.

Можно двояко оценивать эту ситуацию. Либо считать, что она такая, какой ей надлежит быть, — что фрагментарная и в большинстве случаев лишенная амбиций политика ведущих держав соответствует разным, чаще всего сузившимся проблемам, которые ставит перед ними распадающееся пространство бывшего Советского Союза, либо, напротив, сожалеть о том, что ведущие державы, в том числе Россия, Китай и США, не сумели осознать серьезность проблемы, возникшей из-за сложной геостратегической архитектуры постсоветского пространства, и попытаться ее решить.

Даже если принять первую точку зрения, фактически отрицающую саму реальность понятия "постсоветское простран-

ство", вряд ли правомерно будет заключить, что великим державам нет необходимости вырабатывать вразумительную, глубоко продуманную политику по отношению к каждому отдельному субрегиону. Если даже у великих держав разные интересы в разных частях бывшего Советского Союза, это все равно не значит, что они могут обойтись без тщательно продуманной политики в интересующих их регионах. Эта позиция характерна для подхода нескольких авторов данного сборника.

На мой взгляд, однако, этого недостаточно<sup>1</sup>. Каким бы расколотым и многообразным ни стало пространство, бывшее некогда Советским Союзом, оно по-прежнему представляет собой единую, целостную проблему. Десятки факторов превращают эти разные элементы в единую реальность, которая в конечном счете будет сильнее воздействовать на более обширную международную сферу, чем любой из них в отдельности, даже такой значительный, как Россия. Из этих факторов наиболее важными представляются четыре, и многие из них наиболее очевидны.

Несмотря на стремительное ослабление связей, сопровождавшее распад Советского Союза, новые государства по-прежнему крепко связаны друг с другом тысячами нитей, подчас вопреки собственной воле<sup>2</sup>. Эти нити — не только трубопроводы, энергосети, связанные между собой оборонные предприятия, а также бюрократические узы, но прежде всего это зависимость от рынков друг друга, внешний долг, диаспоры и взаимная проницаемость прозрачных границ. Поскольку связи эти остаточные, зачастую нарушенные, а не свежие естественные силы, стремящиеся к интеграции, они, как правило, порождают трения и взаимное недовольство государств. Фрагменты бывшего Советского Союза удерживают постсоветское пространство, но оно напоминает заросли вереска, где, как в капкане, бьется мелкая живность, при этом более слабые страны тяготеют своими соседями, особенно Россией, а она, в свою очередь, устала от своих соседей и никакого великодушия к ним не проявляет. В то же время их всех объединяет революция, совершающаяся в их обществах, которые стремятся, одни более, другие менее упор-

---

<sup>1</sup> Эту точку зрения разделяет Шерман Гарнетт в заключительной главе.

<sup>2</sup> Анализ того, насколько далеко зашло ослабление этих связей, см. в: *Martha Brill Olcott, Anders Eslund, and Sherman W. Garnett. Getting It Wrong.* Washington DC: The Carnegie Endowment, 2000, в особенности pp. 4-30.

но, построить новые политические и экономические системы на руинах общего советского прошлого. Уязвимость, неудачи, страхи, характерные для каждой из этих стран и порожденные грандиозным масштабом происходящих перемен, способствуют росту напряженности в отношениях между ними.

Второй фактор, который оправдывает и, в сущности, даже требует особого отношения к постсоветскому пространству, не столь очевиден. На территории бывшего Советского Союза все субрегионы связаны друг с другом — прежде всего с российским ядром, — как правило, в силу реальных или потенциальных бедствий в регионе. Повсюду источники нестабильности или обеспокоенности служат своеобразными сцепками, связывающими интересы безопасности государств, даже когда некоторые из них не желают иметь никакого дела с теми, от кого хотят освободиться. Например, Беларусь — это западная сцепка. Эволюция ее нереконструированного авторитарного режима и ее внешние привязанности приходят в столкновение с интересами как России, так и Украины, значительно осложняя и без того непростые отношения в области двусторонней безопасности. Военные действия на Северном Кавказе — еще один фактор. Продолжающаяся война в Чечне в сочетании с хрупкостью лежащих южнее режимов, которые и сами являются жертвами вооруженных конфликтов, служит для России источником тревог и вместе с тем создает возможности достижения коллективной безопасности для юга России и Грузии, Азербайджана и Армении.

Две сцепки имеются в Центральной Азии. Более опасная из них — это крупное этническое русское население в Казахстане, естественный результат российского продвижения в Сибирь, источник постоянной обеспокоенности казахстанского руководства. Невнятность его действий, направленных на включение этого важного сегмента в процесс национального строительства, и возможности России как способствовать, так и мешать этим действиям роковым образом привязывают эти страны друг к другу. Вторая сцепка, еще более непосредственная, — это угроза исламского экстремизма. Хотя мусульмане составляют лишь 10 процентов населения России, в местах их компактного проживания в случае радикализации последствия могут быть крайне опасными, о чем свидетельствуют события на Северном Кавказе. Россия поэтому прямо заинтересована в предотвращении роста радикальных, насильственных форм ислама на своих юж-

ных границах, иными словами, в Центральной Азии. Страны Центральной Азии, в свою очередь, заинтересованы в военных ресурсах, которые Россия могла бы использовать в борьбе против исламского экстремизма. Даже если, как подозревают некоторые, Россия лишь стремится воспользоваться страхами центральноазиатских режимов для расширения своего влияния в регионе, эта проблема привязывает одну часть постсоветского пространства к другой.

Третий фактор, формирующий постсоветское пространство, вытекает из всего вышесказанного. Россия оказывает самое большое влияние на новые страны бывшего Советского Союза, и это влияние чувствуется повсюду. В свою очередь, Россия — единственная страна, на которую непосредственно влияют события в любом регионе бывшего СССР. Неизбежная вовлеченность России, несмотря на приливы и отливы в ее влиянии, как никакая другая сила связывает воедино постсоветское пространство. Строить отношения с Россией, не принимая во внимание этот контекст, значит не понимать задачи, стоящие перед Россией; строить отношения с любой частью бывшего Советского Союза, игнорируя российский фактор, значит игнорировать движущие силы в данном регионе.

И, наконец, постсоветское пространство скрепляют, увы, беды, множась в его пределах. Дело не только в том, что торговля наркотиками, контрабандными товарами и людьми в возрастающих масштабах ведется сквозь практически отсутствующие границы в Азию, Европу и далее. Постсоветское пространство является также средоточием самого большого в мире числа прошлых, настоящих и потенциальных внутрисоветских конфликтов с применением насилия. Тот факт, что многие из этих конфликтов — от Таджикистана до Приднестровья — в данное время поутихли, ни о чем не говорит. Поскольку ни один из них не урегулирован, если один или несколько вспыхнут вновь или разразится новый конфликт, о котором доселе не было слышно, последствия будут тяжкими. Поскольку, как и на Балканах, насилие внутри или между странами бывшего Советского Союза чревато опасностью вмешательства извне ведущих держав, прежде всего России, региональная нестабильность на постсоветском пространстве постоянно порождает угрозу эскалации и, таким образом, еще и опасность перерастания одного конфликта в другой.



## ЧТО ДЕЛАТЬ?

Если великие державы, в том числе Россия, примут эту концепцию постсоветского пространства, они могут пойти в одном из трех направлений. Во-первых, они могли бы настаивать на том, что, какое бы единение ни приписывалось постсоветскому пространству, нет практической возможности и необходимости в разработке стратегии, направленной на него в целом. Гораздо лучше, если правительство каждой страны и Европейский союз будут иметь дело с отдельными его компонентами, в отношении каждого из которых нужна особая политика. Преследовать индивидуальные интересы, скажем, на Кавказе или в отношениях с Беларусью — самое лучшее, что можно сделать. Нет смысла ссылаться на параллельные процессы в других регионах или на взаимосвязанность проблем между регионами. Суммарного эффекта хорошо продуманной политики по отношению к ключевым странам должно быть достаточно для ответа на любую задачу, поставленную более крупным образованием.

Два других подхода отталкиваются от общего предположения, что проблема постсоветского пространства куда значительнее, чем разных его частей по отдельности, но далее из этого делаются совершенно разные стратегические выводы. Первый в бедах и слабостях этих государств видит опасность того, что на колоссальной евразийской части суши будет господствовать та или иная великая держава. Эта обеспокоенность восходит к геополитическим теориям конца XIX — начала XX века. В ее нынешнем виде она прежде всего просматривается в среде американских обозревателей, страшящихся возрождения России, хотя частично эти опасения могут относиться и к Китаю<sup>3</sup>. Параллельные опасения русских состоят в том, что на Евразийском континенте будет доминировать не одна великая держава, а одна или несколько держав, которые извне вытеснят российское влияние и захватят господствующие позиции в непосредственной от нее близости. Русские, испытывающие подобные опасения, думают прежде и чаще всего о США, но в Центральной Азии и даже на российском Дальнем Востоке в качестве кандидата на эту роль выступает и

---

<sup>3</sup> Это наиболее очевидно у Збигнева Бжезинского: *Zbigniew Brzezinski. The Grand Chessboard. New York: Basic Books, 1997.*

Китай. А на Кавказе и в Центральной Азии русские настороженно посматривают на Турцию. Тут свою роль играют и события, последовавшие за 11 сентября, о чем будет сказано подробнее.

Альтернативный взгляд выражает опасения не столько по поводу господства над постсоветским пространством другой державы, сколько в связи с утратой контроля внутри этого пространства. То есть это страх разгула беспорядков в пределах бывшего Советского Союза. В обозримом будущем угроза международному миру и стабильности на обширном пространстве между Европой и Азией при таком подходе видится в трениях, возникающих из-за болезненности переходного периода в политике и экономике этих стран, в неспособности их правительств преодолеть внутренние конфликты или сепаратистское давление, а также в столкновении интересов между отдельными странами. Большая опасность видится в том, что этот беспорядок восторжествует и начнет угрожать миру на постсоветском пространстве и далеко за его пределами, а не в том, что какая-то одна держава воспользуется этими слабостями для утверждения своего господства над другими.

В Соединенных Штатах сторонники первой точки зрения (для кого Европа и Япония не означают "многие") хотели бы подчинить политику решению основной задачи — возведению барьеров, препятствующих возвышению какой-либо одной державы. Для этого нужна уникальная стратегия, направленная на защиту независимости стратегически значимых стран на территории бывшего Советского Союза. Теоретически это распространяется на такие страны, как Беларусь и Казахстан, а также на Азербайджан, государства Балтии, Украину и Узбекистан, но практически речь идет о странах, обнаруживших желание утвердить свою независимость от России. Защита их независимости предполагает привязывание их теснейшими узами к западным институтам, в том числе к НАТО, а в случае стран Балтии и Украины — их вступление в НАТО.

Во-вторых, исходя из тех же стратегических соображений, Соединенные Штаты должны добиваться, чтобы потенциальная страна-гегемон не сумела привлечь соратников. В отношении России США должны быть настороже, чтобы Москва не использовала партнерство с Китаем и/или Ираном для полного подчинения себе фрагментов постсоветского пространства или для выдавливания оттуда Соединенных Штатов. По-видимому, поворот России в сторону Запада после террористических актов

11 сентября делает эту угрозу неактуальной, а враждебное по отношению к Западу сотрудничество с Китаем или Ираном – маловероятным. И тем не менее люди, подверженные подобным беспокойствам, склонны сомневаться и в постоянстве, и в глубине нового российского партнерства с Западом.

Напротив, та Россия, которая считала для себя обязательным не допускать стратегического преимущества США (или Турции, Ирана и, возможно, Китая) в разных частях бывшего СССР, может захотеть захлопнуть дверь у них перед носом. Надежды России, возможно, будут связаны со стратегией давления на определенные страны, с тем чтобы они держались подальше от соперников России. Такую стратегию, если ее будут осуществлять решительно и агрессивно, трудно будет отличить от намерения вновь утвердить российский контроль в этих районах; если ее будет осуществлять решительно и агрессивно *либо* Россия, *либо* США, то неизбежно возникнет зеркальная реакция с другой стороны; если ее будут осуществлять решительно и агрессивно *и* Россия, *и* США, то это, очевидно, будет равнозначно приглашению к стремительному развитию стратегического соперничества между двумя державами на постсоветском пространстве. И здесь тоже Россия Путина к 2002 году, похоже, взяла иное направление, и американо-российские отношения теперь менее подвержены опасности стратегического соперничества. Но не будет Путина или случится неблагоприятный поворот в американо-российских отношениях, и этот сценарий появится снова.

Те, кого беспокоит главным образом беспорядок на постсоветском пространстве, могут прибегнуть к другой стратегии. Вместо нагромождения препятствий на пути инициатив конкурентов, они сосредоточат усилия на создании препятствий возникновению опасных ситуаций. Для них стратегический вызов настолько же сопряжен с угрозами и имеет четыре аспекта. Во-первых, это зависит от того, насколько широко ставится проблема. Возьмем вопрос региональной нестабильности: должна ли она рассматриваться и решаться как общая проблема большей части юга постсоветского пространства или лучше разбираться с ней поочередно по субрегионам или даже по отдельным ее проявлениям? Во-вторых, насколько активно может и должна решаться эта проблема? Правильно ли использовать методы преодоления кризисов, вырабатываемые, когда беда уже вылилась в насильственные действия? Или же следует начинать загодя и, предпринимая своевременные меры, не позволять беспорядку распространяться?

рядкам перейти в кровопролитие, даже когда факты, на основании которых нужно действовать, расплывчаты, а общественная поддержка в своей стране сомнительна? И, если к предотвращению кризисов относиться серьезно, насколько глубоко следует анализировать ситуацию в поисках корней потенциальных бед? До прямых причин этнических или гражданских волнений? Или до более фундаментальных, но не оформившихся социально-экономических условий, из которых произрастают эти причины?

В-третьих, в какой мере эта стратегия должна опираться на широкое сотрудничество? Если все ведущие державы именно так воспримут стратегические задачи, теоретически оптимальной стратегией будет стремление к максимально широкому сотрудничеству. Тогда единственная проблема будет состоять в том, как лучше действовать: либо используя существующие многосторонние институты и создавая альтернативные механизмы, приспособленные к постсоветскому пространству, либо просто координируя национальную политику. Однако, если одна или несколько ведущих держав разойдутся во мнениях или по иным причинам воздержатся от сотрудничества с некоторыми из них или сразу со всеми, тогда, разумеется, стратегия станет более ограниченной. Сотрудничество все же может осуществляться в надежде на то, что другие последуют этому примеру, но шансы на успех резко пойдут на убыль, если кто-то будет действовать в другом направлении. В какой-то момент со всей неизбежностью и логичностью возобладает еще более жесткое соперничество.

И, в-четвертых, насколько интегрированной должна быть эта стратегия? Иными словами, если цель — избежать соперничества между двумя или несколькими ведущими державами на постсоветском пространстве, одновременно способствуя проведению стабильных экономических и политических преобразований в постсоветских государствах, тогда придется координировать многие не стыкующиеся аспекты политики. Один из них касается путей урегулирования реальных и потенциальных вооруженных конфликтов; другой — это выработка и осуществление программы действий с другими ключевыми игроками, такими как Украина, Беларусь, Грузия, Азербайджан, Казахстан и Узбекистан. Сюда же относится и подход к возникающим союзам между постсоветскими государствами, к эксплуатации основных ресурсов на постсоветском пространстве, прежде всего нефти и газа, а также воды, и к эволюции и направлению отно-

шений в военной области со странами региона и между ними. В конечном счете динамика отношений между великими державами на постсоветском пространстве зависит от динамики их взаимодействия вне этого пространства (и определяется ею). Отсюда следует, что характер подхода ведущих держав к проблемам безопасности в районах, примыкающих к бывшему Советскому Союзу, будет оказывать существенное влияние на развитие их отношений на постсоветском пространстве. И здесь тоже события после 11 сентября 2001 года расставляют все по местам.

Отслеживание указанных различных аспектов и, прежде всего, поддержание их в равновесии представляют серьезную задачу для политиков любой страны. Повторяя мой основной тезис, скажу, что эту проблему ведущие державы будут решать лишь тогда, когда сочтут, что ставки того стоят. А это произойдет лишь в том случае, если они признают, что этот огромный регион — от Охотского моря на востоке до Балтийского моря на западе и от Гиндукуша на юге до Полярного круга на севере — кладезь куда больших возможностей и источник более грозных опасностей, чем любая страна или группа стран в его составе.

## **РАЗМЫШЛЕНИЯ О СИТУАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

В важнейших аспектах Центральная Азия не отличается от любой другой части бывшего Советского Союза. В других — отличается разительно. Как и другие постсоветские государства, страны Центральной Азии столкнулись с грандиозной задачей превращения осколков обширной распадающейся империи в цельные жизнеспособные государства. Более того, как и на всем постсоветском пространстве, с крушением СССР распад политических институтов, экономики и инфраструктуры не прекратился с обретением независимости, а продолжался на протяжении значительной части первого десятилетия их новой жизни. Как и в остальных бывших советских республиках, в большинстве стран Центральной Азии вместо быстрого рывка в направлении нового экономического будущего произошел резкий спад производства и торговли. В первой половине этого десятилетия экономические показатели снизились до 40–60 процентов от

уровня 1989 года<sup>4</sup>. Показатели Казахстана были выше, чем у раздираемого войной Таджикистана, ВВП которого в 1996 году составил всего 39 процентов от уровня до обретения независимости, и выше, чем у бедного ресурсами Кыргызстана, экономические показатели которого за четыре года после распада СССР снизились почти на 50 процентов. И все же объем экономики Казахстана сократился на 40 процентов, и снижение продолжалось дольше, чем в любой другой стране Центральной Азии, достигнув низшей точки только в 1998 году.

За этими показателями экономических трудностей кроются многочисленные факты человеческих страданий, что сопряжено с опасностью возникновения социальных и политических волнений. Реальная заработная плата упала, составив 50–65 процентов от более чем скромного советского уровня; резко выросла безработица, особенно среди молодежи, в отдельных регионах Центральной Азии, в том числе в Казахстане, достигнув 35 процентов. И почти везде, особенно в Казахстане, пропасть между тонким слоем внезапно разбогатевших и многочисленным слоем обнищавших людей стремительно расширялась. К концу 1990-х годов процент населения, живущего ниже официального уровня бедности, варьировался от 50 процентов в Казахстане до 80 процентов в Таджикистане. Во всех этих странах, как и повсюду в бывшем Советском Союзе, экономические неурядицы сопровождались глубоким развалом социальной инфраструктуры — систем здравоохранения, правопорядка, транспорта и образования. Список можно продолжить. Система социальной защиты распалась. Как причина и следствие развала, система госуправления ослабла и приобрела паразитический характер — этот процесс ускорила коррупция, поразившая все его уровни.

Завершая первое десятилетие независимости и вступая в новое столетие, Казахстан и его центральноазиатские соседи, как и другие бывшие братские республики, бились в мучительных судорогах нечетких политических и экономических преобразований. Но, в отличие от других частей бывшего Советского Союза, они всей группой, видимо, отказались от демократиче-

---

<sup>4</sup> Исключение составила медленно реформировавшаяся экономика Узбекистана, низший уровень которой в 1995 году составил 83 процента от уровня 1989 года. Эти цифры дает Европейский банк реконструкции и развития: *Transition Report 1999*, November 9, 1999, from Table 3.1, p. 63 and Annex 3.1, p. 73.

ских устремлений и начали дрейфовать в сторону полуавторитарных форм правления, во многом напоминающих "третий мир". Хотя в некоторых странах, в том числе в Казахстане, экономические реформы продолжали медленно продвигаться, было не ясно, как долго они могут продолжаться, если будут обостряться проблемы социальной несправедливости, а режимы предпочтут репрессии народному представительству.

Таким образом, фундаментальным исходным пунктом политики ведущих держав в Центральной Азии должно быть понятие "ничейная земля", на которой страны региона бьются над созданием ранее не существовавших здесь национальных государств, формируют действенные политические системы и одновременно вводят новые экономические порядки. В борьбе за создание нового, постсоветского политического и экономического порядка Казахстан не отличается, скажем, от Украины, Грузии и, кстати говоря, от России. Его выделяет лишь то, что он нес дополнительное бремя созидания национального государства. Даже богатейшие нефтяные запасы Казахстана едва ли что-то меняют в этой основной реальности. В конечном счете стоящая перед страной задача масштабнее задач, с которыми сталкиваются экономически слаборазвитые страны — экспортеры нефти, например Нигерия и Индонезия. Их проблема состоит в конвертации богатых нефтяных ресурсов в экономическую модернизацию и одновременном преодолении рентного капитализма, сложившегося вокруг нефти; Казахстану, прежде чем он столкнется с этими проблемами, в первую очередь необходимо создавать работоспособную экономическую систему.

Таков печальный фон всех других аспектов международной политики в этом регионе. Возьмите, например, опасности, связанные со спорными границами, в том числе южной границей Казахстана с Узбекистаном. Ни у одной центральноазиатской страны нет четко установленных, спокойных границ с соседями. Узбекистан — единственная страна Центральной Азии, имеющая общие границы со всеми остальными четырьмя странами, до недавнего соглашения с Казахстаном не имевшая ни одной неоспариваемой границы. Его односторонние попытки демаркации в 2000 году части границы с Казахстаном едва не привели к вооруженным столкновениям и были встречены резким протестом со стороны казахстанского правительства; его действия вдоль границы с Кыргызстаном в конце лета 2001 года привели к обострению и без того напряженных отношений из-за проблем

воды, газа и долгов<sup>5</sup>. Спорные границы – это отражение глубинных источников напряженности в регионе, поскольку они пересекают ключевые транспортные артерии, связывающие разные части одной страны, разделяют этнические группы и их родственников за границей и наделяют одну страну в ущерб другой ценными, жизненно важными ресурсами, в данном случае – водой.

Будь то исторически сложившиеся или легко охраняемые или даже не вполне логичные границы, это не имело бы большого значения. Однако в большинстве своем эти границы – плод сталинского произвола, их практически невозможно охранять, и потому они сразу же оказались в водовороте начавшейся борьбы за создание национальных государств из хрупкого строительного материала. Слабые страны, изо всех сил пытавшиеся удержать лояльность населения и отвлечь внимание от его страданий, чересчур охотно прибегали к требованиям и претензиям, угрожавшим соседним странам, обремененным теми же проблемами. Один только рост национализма и его использование вкупе с недовольством народа пограничной политикой соседнего государства или видимой несправедливостью по отношению к соплеменникам поднимал пограничные вопросы на куда более масштабный и опасный уровень. За разногласиями по поводу того, где должна проходить граница между Казахстаном и Узбекистаном и как она должна контролироваться, проглядывает глубинная убежденность казахов в том, что в великие дни Золотой Орды Ташкент был их столицей. Этому узбеки с еще большей готовностью противопоставляют справедливое, с их точки зрения, право владеть жизненно важными районами Казахстана (как и трех других соседей) на основании успешных завоеваний более ранних периодов<sup>6</sup>.

Потенциальные трения, связанные с нечеткими границами, усиленные трудным переходным периодом, которые пережива-

---

<sup>5</sup> В ходе своей встречи Каримов и Назарбаев в ноябре 2001 года дали понять, что они достигли принципиального согласия по поводу спорных границ; в сентябре 2002 года обе страны подписали формальное соглашение о границах, а в августе 2003 года приступили к практической демаркации границы.

<sup>6</sup> Пересечение этих проблем хорошо описано Мартой Брилл Олкотт в: *Martha Brill Olcott. Central Asia: Common Legacies and Conflicts*, in *Roy Allison and Lena Jonson, eds. Central Asian Security: The New International Context*. Washington: Brookings and RIIA, 2001, в особенности pp. 38-42.



ют эти общества, — лишь одно проявление проблемы. Другое — наркотики. И снова слабые границы, слабые государства и обнищавшее население — все эти факторы вместе создают угрозу, выходящую далеко за пределы региона. Губительный эффект сочетания перечисленных факторов демонстрирует тот факт, что поток наркотиков, эквивалентный 120 тоннам героина и ежегодно провозимый через Центральную Азию по пути в Европу, составляет почти половину потребляемого Западной Европой героина, что примерно в 20 раз больше, чем полдесятилетия назад<sup>7</sup>. Учитывая, что Афганистан после падения режима талибов вновь занялся производством опиума, проблема будет только усугубляться.

Комбинация тех же факторов действовала и когда исламские боевики легко просачивались сквозь прозрачные горные границы из деревень и тренировочных лагерей в Афганистане и Таджикистане в Узбекистан и Кыргызстан с целью радикализации там политической обстановки. Ежегодные летние конфликты между кыргызскими вооруженными силами и мятежниками Исламского движения Узбекистана (ИДУ), начавшиеся в 1999 году, являются прямым подтверждением сказанного. Но, как и в случае наркотиков, это лишь часть общей картины. Статистические данные о количестве наркотиков, пересекающих Центральную Азию, ничего не говорят о взрыве преступности, который они породили в регионе, и, что еще хуже, о параллельно идущей криминализации основных государственных институтов. Точно так же вооруженные столкновения с отрядами ИДУ лишь частично отражают пустившую глубокие корни в режимах Центральной Азии паранойю в связи с угрозой исламского экстремизма, которая, в свою очередь, порождает цепь репрессий, закладывающих основу для еще большей нестабильности в обществе. И, подобно наркотикам, долгосрочное воздействие которых прямо затрагивает благополучие западноевропейского общества, спираль страха, репрессий и отчуждения в обществе, сердцевиной которого является проблема исламского насилия в приграничных районах, тоже может вырваться далеко за пределы региона в случае вовлечения других стран, например России (или Китая).

---

<sup>7</sup> См. *Martha Brill Olcott and Natalia Udalova. Drug Trafficking on the Great Silk Road: The Security Environment in Central Asia. — Working Papers, Russian and Eurasian Program, Carnegie Endowment for International Peace, No. 11 (March 2000), pp. 1 and 12.*

Проблема "слабые границы – слабые государства" не касается исключительно стран Центральной Азии, она характерна и для других частей постсоветского пространства. Вредоносные потоки и силы, проникающие сквозь прозрачные границы, могут быть разными, но суть проблемы остается неизменной. Однако Центральноазиатский регион выделяет концентрация вокруг этой проблемы угрожающих факторов. Дело не только в том, что спорные границы, оспариваемые ресурсы (например, водные), спорные исторические притязания и спорная политика по отношению к национальным меньшинствам суть части единого целого или что нечеткие границы производят многократно увеличенный эффект, будучи всего лишь отражением более глубокой слабости систем, элементом которых они являются. Дело в том, что помимо грандиозного политического и экономического напряжения, отравляющего все постсоветское пространство, нестабильность в Центральной Азии существенно усугубляется неопределенностью направления, которое может задать политическим тенденциям такой социокультурный фактор, как ислам, если он в конце концов вырвется за рамки, в пределах которых он долгое время удерживался<sup>8</sup>. В Центральной Азии эти факторы делают гораздо более непредсказуемым неизбежный уход старых, советских элит, доминирующих ныне на политической сцене, чем на Кавказе или в европейских районах бывшего Советского Союза. Если эволюция в недрах политических культур одной или нескольких стран региона или приход к власти новых политических лидеров с другими программами, чем у их предшественников, будут происходить неравномерно, влияя на одни центральноазиатские страны больше, чем на другие, динамика отношений как внутри Центральной Азии, так и в ее отношениях с внешним миром может радикально измениться.

И, наконец, – нефть. Разумеется, Центральная Азия – не единственная часть бывшего Советского Союза, располагающая крупными запасами нефти и газа. Ни Казахстан, ни Туркменис-

---

<sup>8</sup> Можно утешиться аргументом Полин Джонс Луонг, что основой политики трех ключевых стран Центральной Азии являются и, вероятно, останутся региональные, а не этнические или религиозные различия. (См. ее книгу *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia*. New York: Cambridge University Press, 2002.) Однако не так легко предсказать, насколько глубоко воздействуют социально-политические тенденции на арену, где разворачивается ныне высокая политика.

тан, ни Узбекистан – не единственные нефте- и газодобывающие страны, зависящие от трубопроводов за пределами их сухопутных границ для выхода на мировые рынки. Но воздействие этих ресурсов на внешнюю и внутреннюю политику региона будет куда более сложным, чем где-либо еще в бывшем СССР, хотя, можно надеяться, не столь переменчивым, как на Кавказе, где опасно переплетаются нефть и вооруженные конфликты.

Во-первых, и это справедливо в отношении большей части нефтедобывающих стран мира, ни в одной стране Центральной Азии нет уверенности в том, что энергоресурсы станут не препятствием, а импульсом для существенного экономического роста, не говоря уже о расцвете демократии. Хотя казахстанские официальные лица понимают эту опасность и специально изучали идеальный пример Норвегии, на столь ранней стадии не видно, чтобы они уже знали, как действовать. Общее благосостояние ничуть не улучшилось, чего не скажешь о тонкой, близкой к режиму прослойке – чистые руки здесь редкость.

Во-вторых, поскольку Казахстан, как свидетельствуют прогнозы на ближайшие двадцать лет, владеет в 8–10 раз большим нефтяным потенциалом, чем его центральноазиатские соседи, а Туркменистан и Узбекистан доминируют среди производителей газа, тогда как Кыргызстан и Таджикистан практически лишены и того и другого, пропасть между имеющими и не имеющими энергоресурсы странами создаст резкие контрасты внутри региона<sup>9</sup>. Создаст ли это новые существенные помехи на пути экономического сотрудничества и интеграции в регионе или даже будет использовано в качестве дубинки в руках имущих против неимущих, как это уже иногда случается, или, напротив, заложит основу взаимного согласия, остается в высшей степени непредсказуемым.

В-третьих, когда заходит речь о заинтересованности внешнего мира в нефтегазовых ресурсах региона, снова велика вероятность возникновения противонаправленных тенденций. В данный момент наблюдается крен в сторону Европы. Казахстан и даже Туркменистан по-прежнему прочно привязаны к нефтяному комплексу Каспийского бассейна, который, в свою очередь, обращен на запад. Однако в долгосрочном плане все сильнее

---

<sup>9</sup> См. графики в: *Sherman W. Garnett, Alexander Rahr, and Koji Watanabe. The New Central Asia: In Search of Stability. Report to Trilateral Commission: 54 (October 2000), pp. 14-15.*

нуждающаяся в энергетических ресурсах Азия во главе с Китаем будет столь же заинтересованным партнером. Возможно, что, учитывая роль частных консорциумов в разведке и добыче нефти, процесс роста числа стран, желающих добывать, а не просто покупать нефть и газ Центральной Азии, пойдет главным образом на основе сотрудничества. Но стоит отметить, что Центральная Азия — это первый богатый энергетическими ресурсами регион в мире, где развитые страны Запада не выступают в качестве единственных внешних держав, весьма заинтересованных в природных богатствах этого региона.

Транспортировка нефти и газа в еще большей степени, чем их приобретение, порождает сложные отношения, а подчас и конфликт интересов среди ведущих держав или между ними и странами региона. В целом, поскольку трубопроводы выгодны странам, по территории которых они проложены, из-за них неизбежно возникает соперничество между странами, не имеющими энергоресурсов. Жажда их получить, в свою очередь, дает рычаги влияния тем, кто решает, где трубопроводы будут проложены. Это наблюдается в Грузии, Армении, Украине, Беларуси, Польше и Узбекистане в их взаимоотношениях с экспортерами и импортерами, прежде всего с Россией, с одной стороны, и Западной Европой — с другой.

Поскольку газ перекачивается не в международный пул, а непосредственно на рынки, обслуживаемые газопроводами, это стимулирует соперничество второго типа — борьбу за рынки. Это можно иллюстрировать соперничеством России, Азербайджана и Туркменистана за турецкий и, шире, европейский рынок, но в долгосрочном плане такое же соперничество, с добавлением Узбекистана, начнется, вероятно, за азиатские рынки, прежде всего китайский<sup>10</sup>.

Однако важнее то, что, поскольку выбор маршрутов трубопроводов прибавляет политический вес тем, кто принимает решения, правительства стран, естественно, стараются этим пользоваться даже в тех случаях, когда коммерческие критерии диктуют противоположное решение. Правительство США не делает секрета из своего намерения по политическим соображениям не допустить транспортировку нефти и газа Центральной Азии через Иран, воп-

---

<sup>10</sup> О соперничестве за турецкий рынок см.: там же, р. 18 и *Lena Jonson*. *Russia and Central Asia*, in *Allison and Jonson*. *Central Asian Security*, pp. 103-104.

реки коммерческим преимуществам, привлекающим страны региона к южному маршруту. Точно так же и администрация Клинтона поддержала идею трубопровода Актау – Баку – Джейхан с востока на запад, частично для того, чтобы снизить зависимость Казахстана и Азербайджана от России. Эту позицию наиболее часто и открыто высказывал клинтоновский министр энергетики Билл Ричардсон<sup>11</sup>. В свою очередь, российское правительство прибегало к "трубопроводной" политике по разным причинам – не последняя из них состояла в том, чтобы помешать достижению американцами их политических целей. Чем сложнее становится выбор в пользу того или иного маршрута и чем больше число стран-участников, способных повлиять на это решение, тем потенциально сильнее, а отнюдь не слабее становится напряженность вокруг энергетических проблем. Однако в этом смысле политика транспортировки нефти и газа лишь усиливает разного рода политические тенденции, но не является их причиной. В общей обстановке соперничества она усилит противоборство, а в обстановке сотрудничества будет ему способствовать.

#### **ВЕЛИКИЕ ДЕРЖАВЫ**

Казахстан по своим характеристикам близок к Украине, Грузии и Беларуси. Это связующее звено между Россией и внешним миром, в том числе между концентрическими кругами бывшего Советского Союза. Взаимодействие России и этих государств, а также выбор, предоставленный им Соединенными Штатами, Европой, Китаем и Японией, самым решительным образом будут влиять на то, как Россия и все постсоветское пространство в целом впишутся в международный порядок и какое влияние они на него окажут. Подобно Грузии, но в отличие от Украины и Беларуси, влияние Казахстана сначала фильтруется регионом, к которому он принадлежит. Украина играет прямую и важнейшую роль в формировании отношений России с Западом и тенденций внутри Содружества Независимых Государств<sup>12</sup>. Влияние Беларуси тоже прямое и решающее, хотя оно

---

<sup>11</sup> Он делал это даже после ухода со своего поста в дискуссионной статье "Crazy for Kazakhstan", *Washington Times*, July 30, 2001.

<sup>12</sup> См., например, аргументацию в: *Sherman W. Garnett. Keystone in the Arch. Washington DC: The Carnegie Endowment for International Peace, 1997.*

часто недооценивается. Беларусь называют "дыркой от бублика" в формуле европейской безопасности и "центром" накладывающихся друг на друга отношений в сфере безопасности, которые начинаются с российско-украинско-белорусского треугольника и простираются до центральноевропейской системы безопасности<sup>13</sup>.

Значимость Казахстана, напротив, определяется местом, которое Центральная Азия занимает в более крупной системе. Авторы этого сборника по-разному определяют геостратегическую значимость Центральной Азии. Нил Макфарлейн называет этот регион "буфером или местом пересечения Южной Азии, Восточной Азии, Ближнего Востока и России". Он все же, кажется, видит в ней не буфер, а скорее динамичное, хотя и чреватое опасностями "место пересечения". Потому что, пишет он, именно здесь "сливаются потоки дестабилизации, соединяющие ислам и этнический фактор" от Афганистана до Китая, и именно здесь Россия, Китай и страны Запада видят новый потенциальный источник исламского экстремизма. Буфер, быть может, тоже есть, но, говорит он, это Казахстан, богатый и относительно стабильный, находящийся, с одной стороны, между Россией и Китаем, и брожением в южной части Центральной Азии и Афганистане — с другой.

Син Гуанчэн видит в Центральной Азии "мост" между Востоком и Западом. Он, однако, говорил и о том, что под Западом он в основном подразумевает Евразию<sup>14</sup>. Связь не просто географическая, но и "политическая и культурная". Более важно, утверждает он, что "если вокруг этого моста поднимутся бурные волны беспорядков, будущее политического и экономического сотрудничества на всем Евразийском континенте будет затронуто серьезнейшим образом"<sup>15</sup>. В своей главе данного сборника он добавляет еще одну характеристику, особо актуальную для Китая. Фактически Центральная Азия, состоящая из независимых государств, образует важнейший стратегический тыл для "северо-западных провинций" Китая. В случае нестабильности Центральная Азия становится угрозой для этого крупного и важного района

---

<sup>13</sup> *Sherman W. Garnett and Robert Legvold, eds. Belarus at the Crossroads. Washington DC: The Carnegie Endowment for International Peace, 1999.*

<sup>14</sup> *Guangcheng Xing. China and Central Asia, in Allison and Jonson. Central Asian Security, p. 153.*

<sup>15</sup> Там же.

Китая. С другой стороны, если это надежный стратегический балласт — он употребил слово "баланс" — для северо-западного Китая, то, учитывая ее природные богатства, Центральная Азия становится потенциальным стимулом экономического "развития и процветания" жизненно важного, но беспокойного района Китая.

Говоря о Казахстане, он снова прибегает к метафоре "мост", но на этот раз называет мостом Казахстан вместе с Китаем — мостом, соединяющим "Азиатский и Европейский континенты" (а Китай — выходом в Тихий океан для Казахстана). На более сущностном уровне он, однако, видит значение Казахстана просто как крупного и важного микрокосма этого региона. В отличие от Макфарлейна, он не отводит Казахстану самостоятельной геостратегической роли, иной, чем у Центральной Азии в целом. Напротив, в одном месте он подчеркивает, что Казахстан должен служить "надежным тылом" стабильности северо-западного Китая, а не *плацдармом* для "мятежных приготовлений" в регионе.

Не приходится удивляться, что Виталий Наумкин, говоря о России, переворачивает ситуацию с ног на голову. Казахстан становится главным геостратегическим объектом, а Центральная Азия удостаивается лишь второстепенного внимания. Размышления о Центральной Азии в бесстрастных геостратегических терминах даются России нелегко. Для России, как следует из анализа Наумкина, Центральная Азия — это не новая арена, где соединяются и иногда сталкиваются интересы различных государств, и не сфера, где пересекаются прежде разделенные субконтиненты, а кровотокающий беспокойный фланг. Это водоворот, который служит источником негатива — нестабильности, терроризма, наркотиков и нежелательного вмешательства внешних сил<sup>16</sup>. Казахстан предстает как крайне важный, хотя и не ярко выраженный посредник: с одной стороны, подчеркивает Наумкин, это "выход" России в Центральную Азию; с другой — вопреки очевидной слабости его границ, в более широком смысле это и главное препятствие на пути продвижения с юга на север перечисленных выше опасностей.

---

<sup>16</sup> Хотя Путин согласился на "вмешательство" Соединенных Штатов и Запада в Центральную Азию в связи с событиями 11 сентября, ясно, что Россия не будет приветствовать чрезмерно амбициозную роль США в регионе.

Однако Казахстан — это нечто большее, чем ворота в Центральную Азию. Он занимает центральное место в общей схеме российской внешней политики. Как пишет Наумкин, он играет решающую роль в определении будущего Содружества Независимых Государств, в том числе и таких институтов, как Евразийское экономическое сообщество, объединяющее Россию с Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном в модернизированный таможенный союз. Он обеспечивает самую протяженную границу России, превосходящую по длине границу с Китаем, и поэтому все, что происходит на его громадных просторах, немедленно и непосредственно сказывается на России. Почти в такой же степени, что и Украина, Казахстан является собой продолжение российского внутреннего пространства: экономика и инфраструктура обеих стран тесно связаны между собой; велика ресурсная взаимозависимость, а русская диаспора в Казахстане по численности уступает лишь диаспоре в Украине и потенциально гораздо более взрывоопасна. Россия фактически связана с Казахстаном в стольких сферах, что российским лидерам трудно рассматривать эту страну в широком внешнеполитическом контексте. Хотя Наумкин этого не говорит, но, как и в случае Беларуси, Казахстан становится продолжением самых потаенных страхов России, а не независимым элементом более широкой схемы центральноазиатской или, в еще более широком плане, азиатской безопасности.

В моей главе, посвященной политике США, геостратегическое значение Центральной Азии рассматривается в иной плоскости. Этот регион следует воспринимать не только как перекресток или тыл или мост, но как часть нового обширного стратегического пространства, способного по праву влиять на всю систему международных отношений. Крушение Советского Союза перестроило всю Внутреннюю Азию, огромное пространство, протянувшееся от российских равнин южной Сибири, через китайские пограничные провинции до Афганистана, сердцевиной которого является Центральная Азия. Поскольку Внутренняя Азия включает в себя Россию и Китай, она автоматически сильнейшим образом притягивает все возможные интересы, будь то в связи с региональной нестабильностью, разработкой энергоресурсов или стратегическим взаимодействием великих держав в Центральной Азии и за ее пределами. Внутренняя Азия становится неотъемлемой и важнейшей частью системы международных отношений, превращая Центральную



Азию из далекой дыры, имеющей нефть, исламский экстремизм и процветающий нелегальный оборот наркотиков, в важнейшее звено, определяющее влияние этой части мира на политику далеко за ее пределами.

Из всех авторов этой книги Томохико Уяма меньше других говорит о геостратегическом значении Центральной Азии или Казахстана. Это не значит, что японцы равнодушны к данной теме. Другой японский автор, чьи взгляды Уяма во многом разделяет, характеризует Центральную Азию как новую группу стран, окруженную ведущими державами Евразии, на отношения которых может воздействовать напряженность в этом регионе. Япония, пишет он, не хочет, чтобы события в Центральной Азии помешали ей "развивать стабильные и по возможности дружественные отношения с Россией, Китаем, Турцией и Ираном"<sup>17</sup>. Недостаточное внимание Уямы к этому предмету, похоже, не свидетельствует об общем нежелании японцев трактовать проблему Казахстана и Центральной Азии в геостратегическом контексте. Отсутствие большой стратегии в японском подходе к Центральной Азии, настаивает Уяма, не означает, что у Японии нет интересов в этом регионе, а лишь свидетельствует о том, что природа ее интересов и пределы ее военной силы охлаждают стремление к стратегическому соперничеству, характерному для политики России и США.

Таковы в общих чертах взгляды аналитиков, выступающих в этом сборнике; при этом они в большей мере выражают их понимание того, как должно рассматривать Центральную Азию — и Казахстан в ее составе, — нежели четко сформулированное стратегическое видение проблемы правительствами тех стран, о которых они пишут. Однако у этих стран есть ясное стратегическое видение, диктуемое интересами, которые каждая из них преследует.

В первом случае пять ведущих держав (если на время представить Европу как единую державу) можно разделить на две группы: в первую входят три из них, интересы которых в этом регионе многообразны, различны и существенны (Китай, Россия и США), и во вторую — две, которые, по крайней мере до 11 сентября, определяли свои интересы как ограниченные и вторичные (Европа и Япония). В обоих случаях, однако, эти интере-

---

<sup>17</sup> *Koji Watanabe. Japan and the New Central Asia, in Garnett, Rahr, and Watanabe. The New Central Asia, pp. 39-40.*

сы можно подразделить на три категории: экономические, политические и в сфере безопасности. Таков тривиальный аналитический вывод; более тонкая трактовка определяется тем, что подразумевает каждая из этих категорий.

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ**

У России, что объяснимо, наиболее широкий и сложный круг экономических интересов. Они значительно выходят за рамки традиционных форм торговли и инвестиций, а также и за рамки важнейшей подкатегории — энергетических ресурсов. В самом деле, стоит только посмотреть на показатели общего объема торговли, чтобы убедиться: двусторонние торговые связи между Россией и странами Центральной Азии отнюдь не процветают, они, в сущности, распались с обретением этими странами независимости. В 1996 году объем торговли составил 10 процентов от уровня 1991 года, за исключением Казахстана, где эта цифра составила 31 процент<sup>18</sup>. В течение следующих двух лет эти показатели упали еще ниже. Даже с Казахстаном в 1998 году он составил лишь 17 процентов от уровня 1991 года. Такое снижение отражало общий упадок экономической активности во всех этих странах, резкое снижение российских торговых субсидий и последствия протекционистских мер, принятых многими из этих стран. Действительно, зависимость российской торговли от всех бывших советских республик сократилась вдвое с 1992 года по 1997 год (с 44 процентов до 22 процентов от общего объема), и лишь небольшая ее часть приходилась на Центральную Азию.

Однако обе группы статистических данных скрывают более сложную картину, позволяющую сделать совершенно иные выводы. Например, несмотря на общее сокращение торговли, практически все страны Центральной Азии, за исключением Узбекистана, по-прежнему зависят от своих старых советских торговых связей, составляющих 50 и более процентов их общего торгового оборота, наибольшая часть которых приходится на Россию. К концу десятилетия нехватка твердой валюты заставила Узбекистан снова обратиться к СНГ в поисках существенной части импорта ключевого значения (с 26 процентов в 1999 году до

---

<sup>18</sup> Из проекта доклада "Состояние интеграции в СНГ", представленного Московским центром Карнеги, 5—6 марта 1998 года.

40 процентов в 2002 году) и к рынкам СНГ для экспорта собственных товаров (с 25 процентов до 31 процента)<sup>19</sup>. При таких показателях Россия, разумеется, остается крупнейшим торговым партнером Узбекистана, обеспечив в 2002 году 21 процент его импорта и 18 процентов экспорта.

В этих условиях Казахстану Россией, так же как и России Казахстаном, отводится непропорционально большое место. Объем российской торговли с Казахстаном в среднем вдвое превышает объем торговли с Узбекистаном и в 10–12 раз — объем торговли с каждой из прочих стран Центральной Азии. Объем торговли Казахстана с Россией превосходит объем его торговли с любой группой стран — Европейским союзом, Азией или Северной Америкой — и составляет более 90 процентов объема его торговли с СНГ. Не меньшее значение, чем масштабы этих экономических отношений, имеют их специфические аспекты. Например, Наумкин отмечает, что российская атомная промышленность "не могла бы функционировать" без импорта казахстанского тантала, бериллия и урана, тогда как Россия остается для Казахстана главным поставщиком вооружений и военного снаряжения.

В самом деле, поскольку в советский период Казахстан, наряду с Беларусью, Россией и Украиной, был средоточием советского военного производства, Россия крайне заинтересована в сохранении связей между военно-промышленными предприятиями двух стран. Способность казахстанских поставщиков оружия и военной техники составить конкуренцию российским экспортерам вооружений посредством, как говорит Наумкин, "демпинговых условий" служит новым источником напряженности. Это лишь один из примеров более сложных экономических отношений Казахстана с Россией в сравнении с другими ведущими державами. Другими такими источниками, как отмечает Наумкин, являются роль местных лидеров и регионов в торговле, а также мудреные, беспардонные, но пока безуспешные попытки российских финансово-промышленных групп захватить плацдарм в экономике Казахстана.

С точки зрения Казахстана, экономические связи с Россией не только уже играют ключевую роль, но и приобретут еще большее значение в будущем. Булат Султанов и Лейла Музапарова в

---

<sup>19</sup> "Foreign Trade and Payments: Direction of Trade Shifts but Russia Is Largest Trading Partner", Country Report Uzbekistan, The Economist Intelligence Unit, September 1, 2003.

своей главе вторят Наумкину, отмечая, что в оборонной сфере 70 процентов продукции 13 казахстанских военно-промышленных предприятий уходит в Россию. Когда Казахстан приступит к строительству и переоснащению новых сил национальной обороны, полагают они, Россия имеет все шансы стать главным поставщиком. Более того, пишут они, нарастающая динамика экономики как России, так и Казахстана, наряду с осознанием руководством обеих стран, что распад старых, советских связей зашел слишком далеко, обещает придать экономическим отношениям новый импульс.

Другой гигантский сосед Казахстана – Китай – тоже имеет потенциально существенные экономические интересы в Центральной Азии, причем не только в энергетической области. И, подобно России, он также склонен придавать отношениям с Казахстаном особое значение. В отличие от развалившейся в первое десятилетие независимости торговли России с Центральной Азией, китайская двусторонняя торговля с этим регионом возросла с 459,35 млн. долл. США в 1992 году до 872,41 млн. в 1997 году и до 1,2 млрд. долл. США в 1999 году<sup>20</sup>. Из общего объема торговли в 1999 году 1,14 млрд. долл. США приходилось на Казахстан. (Для сравнения: общий объем торговли с Узбекистаном едва превысил 40 млн. долл. США.)

Однако помимо этих общих тенденций, если следовать анализу Син Гуанчэна, два других соображения придают особую важность экономической стороне развивающихся отношений Китая с данным регионом, и особенно с Казахстаном. Во-первых, существуют явно преувеличенные представления о великих транспортных коридорах, связывающих Китай и всю Восточную Азию с Европой, о сети шоссейных и железных дорог и аэропортов, пересекающих Центральную Азию в двух направлениях. Наиболее грандиозный из двух, "азиатско-европейский континентальный мост", отмечает Син Гуанчэн, пересекает пять китайских провинций, Казахстан, Россию, Беларусь, Польшу и Германию и достигает берегов Голландии. Второй проходит частично по средневековому "Шелковому пути", пересекая Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Иран, и далее пролегает через Турцию.

---

<sup>20</sup> Sun Zhuangzhi. China and Central Asia in the New International Climate. IREX: Scholars Papers, <http://www.irex.org/publications-resources/scholarpapers/zhuangzhi.htm>.

Помимо очевидного вопроса о том, насколько реальны эти проекты и когда хотя бы один из них будет осуществлен, есть и другой, более тонкий аспект проблемы. Если северный путь когда-нибудь будет построен, он окажет мощное воздействие на интеграцию экономических интересов Китая, Казахстана и России. С другой стороны, если так случится, что первым оформится южный маршрут, особенно как имеющий приоритетное значение для Китая, то результат будет совершенно иным. Тогда он составит конкуренцию мечте русских о том, чтобы Россия стала экономическим мостом между Европой и Азией. Выполняя функцию сухопутного звена, соединяющего два этих экономически мощных региона, северный маршрут дает им не только потенциальные экономические преимущества; он призван решить наиболее тревожную для российской элиты проблему: возможность изоляции России как от Европы, так и от Азии.

Второе соображение, придающее особое значение экономическим отношениям Китая с Центральной Азией, затрагивает саму суть китайских проблем. Син Гуанчэн доказывает, что в XXI веке вся стратегия экономического развития Китая должна повернуться в направлении Запада. В силу и политических, и экономических причин будущее Китая зависит от ускорения экономического роста в отсталой западной части страны, и эта необходимость не ускользнула от внимания политического руководства. Поэтому, пишет Син, Китай будет проявлять все больший интерес к развитию экономических связей с Центральной Азией, особенно с Казахстаном. В этом случае Россия не будет больше единственной страной, имеющей насущную заинтересованность в широких экономических связях с Казахстаном.

В свою очередь, Казахстан придает большое значение своим экономическим отношениям с Китаем, но в анализе Султанова и Музапаровой это выглядит далекой перспективой. Если Китай станет крупным рынком для казахстанской продукции, говорят они, если через него Казахстан получит доступ к экономике стран Восточной Азии, если он будет крупным инвестором в казахстанскую экономику и захочет превратить Казахстан в главный торговый "мост" в Европу, Китай станет важнейшим партнером Казахстана. Но пока главным звеном, соединяющим Казахстан с мировой экономикой, остается Россия.

Султанов и Музапарова отмечают, что за первое десятилетие экономические интересы Китая в Центральной Азии изменились. Они больше не "чисто экономические", как было внача-

ле. Теперь в этих интересах экономические цели сочетаются с "геополитическими интересами", что помогает привлечь повышенное внимание, уделяемое в самое последнее время экономическим связям с Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Вызывает ли это озабоченность у Казахстана, пока не вполне ясно; ясно другое — уже некоторое время Астана настороженно следит за планами Китая в отношении поворота верхнего течения рек Или и Иртыш, водные ресурсы которых имеют жизненно важное значение для экономики Казахстана. Султанов и Музапарова особо отмечают дипломатические заверения, сделанные по этому поводу китайскими официальными лицами, но дискуссии между двумя странами, начавшиеся в 1999 году, затягиваются. В июне 2003 года, во время визита в Казахстан Ху Цзиньтао, два лидера договорились о создании российско-китайско-казахстанской "тройственной комиссии" для решения вопроса о "совместном использовании и охране" рек, но это означает лишь его дальнейшую отсрочку. Экономические интересы России и, потенциально, Китая в Казахстане резко отличаются от интересов других ведущих держав. Япония, как прямо утверждает Томохико Уяма, почти не имеет больших интересов в регионе. Вопреки мнениям со стороны, отдельные интересы, которые Япония имеет в Центральной Азии, не определяются экономическими факторами. Как отмечает Уяма, основная доля торговли Японии с Центральной Азией в 2002 году приходилась на Казахстан (190 млн. долл. США). Это меньше двух десятых процента внешнеторгового оборота Японии. Для прямых японских инвестиций этот регион, в том числе Казахстан, не считается привлекательным, поскольку рынки там слишком малы, а партнеры недостаточно надежны. Даже казахстанская нефть и туркменский газ, в принципе, ситуацию не меняют, утверждает Уяма, потому что специализация крупнейших японских компаний — это сфера услуг, а прогнозируемые поставки нефти едва ли изменят всеобъемлющую зависимость Японии от ближневосточной нефти, тем более что нефтепроводы идут в другом направлении.

Султанов и Музапарова предлагают куда более оптимистичную концепцию японской экономической активности в Казахстане. Не отрицая низкого уровня японской торговли и инвестиций в их стране, они предпочитают сосредоточиться на японской программе содействия развитию, которая, хотя и невелика по японским стандартам, является самой крупной программой ино-

странной помощи Казахстану. Они также придают большое значение участию Японии в нефтеразведке, считая это предвестником широкомасштабной, долгосрочной заинтересованности Японии в энергоресурсах Казахстана; они даже предполагают, что японские нефтяные компании уже, возможно, переключают внимание с России на Казахстан и Туркменистан.

Торговля между пятнадцатью государствами Европейского союза и Центральной Азией составляет не более 0,5 процента в общем объеме внешней торговли стран ЕС; при этом половина приходится на долю Великобритании и Германии. Но, в отличие от Японии, европейские предприятия заинтересованы в центральноазиатском рынке и, как уточняет Нил Макфарлейн, ведущие европейские учреждения по оказанию помощи разрабатывают активную программу для этого региона, особенно для Казахстана и Узбекистана. Европейцы также рассматривают регион Каспия, включая Казахстан, как новый важный источник нефти и газа, а британские, французские и итальянские компании играют ключевую роль в консорциумах, занятых разработкой крупнейших перспективных месторождений, в том числе шельфового месторождения Кашган, недавно открытого в Казахстане. Здесь снова наши казахстанские авторы превозносят роль европейцев, что не подкрепляется фактами, и это позволяет судить, насколько желательны, с их точки зрения, европейское присутствие и активная деятельность в регионе.

Получается, что именно вопросы энергоресурсов определяют ведущий, по сути доминирующий экономический интерес Европы и США в Центральной Азии. Это автоматически выдвигает на авансцену Казахстан. Вся суть в характере и распределении прямых иностранных инвестиций. В 1993–1999 годах страны Центральной Азии получили 9,4 млрд. долл. США прямых иностранных инвестиций, из которых 7,3 млрд. пришлось на долю Казахстана<sup>21</sup>. В 2001 году прямые иностранные инвестиции составили в Казахстане 3,5 млрд. долл. США, 80 процентов которых пошли в нефтяную и газовую промышленность. Как легко предположить, крупнейшими инвесторами были Соеди-

---

<sup>21</sup> См. *Transition Report 2000*, The European Bank for Reconstruction and Development, November 2000, Tables under "Country Assessments". Я пользуюсь цифрами ЕБРР, хотя в немногих источниках, в том числе МВФ и ЮНКТАД, даются те же суммарные данные. Но сравнительные величины сопоставимы.

ненные Штаты — 1,6 млрд., Канада — 414 млн., Великобритания — 381 млн. и Италия — 311 млн. (Доля России составила 133 млн. долл. США.)

С другой стороны, США не предлагают реального рынка для центральноазиатского экспорта. Они не покупают узбекистанский хлопок, составляющий 50 процентов экспорта этой страны, — его покупают европейцы. США не покупают кыргызстанское золото, составляющее более 70 процентов экспорта страны, — его покупает Германия. Сегодня Соединенные Штаты стали экспортировать товары и услуги в Казахстан и другие страны Центральной Азии, обеспечивая около 10 процентов их импорта, опять-таки в основном связанного с энергетикой.

С течением времени эти пропорции изменятся. Три четверти иностранных инвестиций не будут больше поступать из Европы и США. Китай тоже делает крупную ставку на казахстанскую нефть, и в статье Син Гуанчэна рассматриваются разные аспекты усиливающегося китайского участия в продвижении нефти и газа на восток, в том числе упоминается о 9,5-миллиардной сделке 1997 года, предоставляющей Китаю право на разработку Актюбинского и Ухенского нефтяных месторождений. Син Гуанчэн ясно указывает, что Китай рассматривает доступ к центральноазиатским нефти и газу как вопрос "энергетической безопасности" — выражение, которым пользуются и официальные лица США. Однако в более широком контексте пылких рассуждений Син Гуанчэна о значении Центральной Азии в стратегии развития северо-западного Китая оно приобретает более многозначительное звучание. Возможно, стоит отметить и то, что Син характеризует поиск нефти в Центральной Азии как соперничество, а западные нефтяные компании — как соперников.

Но это далекая перспектива. В ближайшей же перспективе горячие споры ведутся в основном вокруг планов транспортировки энергоносителей на рынок. Здесь главным действующим лицом являются Соединенные Штаты. Они лидируют в кампании по поддержке и пропаганде строительства магистральных трубопроводов в направлении восток — запад, в том числе знаменитого трубопровода Баку — Джейхан, который предположительно должен начинаться на казахстанском берегу Каспийского моря. Это делается, чего не скрывают американские политики, чтобы не допустить сооружения новых трубопроводов по маршруту север — юг, которые соединят Иран с этой нефтяной системой. Но в годы президентства Клинтона США стремились также



освободить богатых нефтью соседей России от жесткого контроля Москвы в отношении транспортировки нефти и газа.

Россия, что не удивительно, следит за этим с раздражением, а иногда и с открытой враждебностью. Однако ее недовольство никогда не достигало максимального уровня, потому что присутствовали два других соображения. Во-первых, главные российские нефтяные компании жаждали принять участие в громадных нефтегазовых проектах на Каспии, поэтому их не так уж сильно тревожила официальная американская политика в отношении трубопроводов. Во-вторых, энергично проталкивая сооружение трубопровода Баку–Джейхан, правительство США выступало также главным сторонником альтернативного Каспийского трубопроводного консорциума (КТК), маршрут которого проходит через Россию. К 2002 году, когда российская компания "ЛУКойл" рассматривала возможность присоединения к проекту Баку–Джейхан, российское правительство, казалось бы, ослабило противодействие этому проекту. Годом позднее, когда "ЛУКойл" продал свою долю в более крупном проекте и приостановил свое участие в дискуссиях вокруг трубопровода, российское противодействие вновь оживилось, особенно со стороны Министерства иностранных дел.

Так или иначе, как свидетельствует сдержанный анализ Наумкина, Россия едва ли готова уступить Соединенным Штатам или Западу роль арбитра в отношении потоков энергоносителей Каспия и Центральной Азии. Он утверждает, что самый надежный маршрут доставки нефти на рынок, каким располагают Казахстан и Азербайджан, – это трубопровод Тенгиз–Новороссийск, и Москва намерена поддерживать такое положение дел. Более того, можно предположить, что по тем же причинам Путин энергично поддерживает официальную программу экономического сотрудничества с Казахстаном на период до 2007 года. По словам Наумкина, обе страны намерены создать для этого восемь финансово-промышленных групп (в металлургии и машиностроении), восемь транснациональных нефтяных и угольных компаний и более 100 других совместных предприятий. Ясно, что это главная причина, почему в 1998 году Россия пошла на уступки Казахстану по ключевым вопросам, что позволило обеим странам сблизить позиции по проблемам эксплуатации нефти и газа Каспия.

Все это не ускользнуло от внимания казахов. Во всяком случае, они видят все более тесную и четкую связь между экономи-

кой и стратегическими планами. Султанов и Музапарова проводят, однако, четкое различие между Россией, Китаем и США, с одной стороны, и Европой и Японией — с другой. Первые три ревностно защищают свои позиции в соперничестве на центральноазиатской арене и преследуют разные политические цели, в которых экономические соображения нередко отступают на второй план. Другие две более склонны говорить об экономических возможностях региона и действовать на основе чисто экономического подхода. По-видимому, этим можно объяснить в высшей степени благоприятную оценку усилий Японии и Европы в Казахстане.

### **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ**

В отличие от экономических интересов, определяющих мотивы действий основных держав в Центральной Азии, различающихся по характеру, но группирующихся вокруг энергоресурсов, их политические интересы — за одним исключением — не только сильно отличаются друг от друга, но как бы существуют на совершенно разных уровнях. Исключение — это стабильность внутри региона. В данный момент все великие державы, в том числе и две самые близкие к региону, объединяет общее искреннее желание не допустить политической дестабилизации в государствах Центральной Азии и в их взаимоотношениях между собой.

Вне этой отправной точки их политические программы имеют мало общего. Например, Соединенные Штаты провозгласили своей главной целью содействие демократическим реформам, доказывая, что продвижение в направлении современного открытого общества необходимо для успеха экономических реформ, а те, в свою очередь, облегчают путь к дальнейшей демократизации. Одновременный прогресс по обоим направлениям, утверждают официальные лица США, усилит стабильность в этих обществах и расширит возможности для американских инвестиций. Когда такая страна, как Казахстан, начинает соскальзывать с пути либеральных демократических реформ, США выражают неудовольствие и побуждают руководство страны вернуться на путь истинный, и это сильно отличает американскую политику от политики России, Китая и, как указывает Уяма, Японии. Но и в этом вопросе события 11 сентября и смещение американских приоритетов в регионе изменили положе-

ние вещей. Необходимость обеспечения военных объектов в Центральной Азии во время войны в Афганистане и после ее завершения заставила администрацию Буша смягчить критику внутренней политики в Узбекистане, а заодно и в Казахстане. Однако если прямой и открытый нажим со стороны США ослаб, сама проблема никуда не исчезла. Рано или поздно она снова всплывет на поверхность и снова станет раздражителем в отношениях США с Казахстаном, Узбекистаном и другими странами региона.

Россию интересует совершенно иная проблема. Российское правительство заботит не характер казахстанской политической системы, а положение русской диаспоры внутри этой системы. Наумкин выделяет этот вопрос особо, потому что с российской точки зрения дискриминация русского населения – или то, что воспринимается как дискриминация, – не только вызывает гнев в российских политических кругах, но и объясняет тревожно высокий уровень эмиграции из Казахстана. Суммируя статистические данные, Наумкин указывает, что с 1992 по 1998 год более 100 тыс. русских ежегодно снимались с места и уезжали, составив за эти годы более 42 процентов притока иммигрантов в Россию, что вдвое больше, чем из Украины, где русских в 3 раза больше.

Жесткий российский подход к этой проблеме, в том числе изначальное требование двойного гражданства и разные попытки давления на казахстанское руководство, признает Наумкин, стали источником напряженности и продолжают оставаться крайне чувствительной проблемой. В этом смысле трения, возникшие в российско-казахстанских отношениях по вопросу русского меньшинства, напоминают те, что проявились в американо-казахстанских отношениях в связи с критикой Соединенными Штатами нарушений прав человека и злоупотреблений во время выборов.

Султанов и Музапарова почти ничего не говорят о напряженности, созданной критическим отношением Соединенных Штатов к политическим тенденциям внутри Казахстана, но комментируют обеспокоенность России. В проблеме диаспоры Россия, признают они, мечется между двумя противоположными точками зрения. С одной стороны, ввиду ухудшающейся демографии многие в российском руководстве приветствуют рост иммиграции из Казахстана; с другой – Россия вряд ли в состоянии обеспечить иммигрантов всем необходимым, по крайней мере если их численность будет высока. Эта дилемма, сдержанно отмечают Султанов и Музапарова, не мешает российской

"политической элите" постоянно разыгрывать данную карту и использовать ее в качестве рычага "давления" на Казахстан.

Хотя казахи склонны, по крайней мере публично, игнорировать критические замечания Соединенных Штатов, все же Россия и Китай не упускают случая использовать вызываемое этим раздражение назарбаевского окружения к своей выгоде. Ни та, ни другая страна не одобряют и уж тем более не поддерживают требования европейцев и американцев, чтобы Казахстан и другие страны Центральной Азии придерживались демократических стандартов. Более того, каждая из них без излишних тонкостей напоминает казахстанскому руководству, что шумиху поднимает не она, а США. Правда, среди других ведущих держав нет единодушия в подходе к этой проблеме. Уяма отмечает, что проповеди о демократии в Центральной Азии вызывают в Японии мало энтузиазма. Это происходит отчасти потому, говорит он, что японские политики сомневаются в полезности подобных усилий. К тому же японцы склонны сочувствовать тем, кто подобно им после Второй мировой войны оказывается в роли школьников, которым извне вдалбливают азы политического поведения.

Европейцы здесь держатся где-то посередине. Эта проблема едва затрагивается в главе Макфарлейна. Не потому, как поясняет он, что европейцы не поддерживают демократию в регионе. Они поддерживают ее, и не в последнюю очередь потому, что европейские институты, такие как ОБСЕ и Совет Европы, членами которых являются государства Центральной Азии, будут ослаблены, если этим странам позволят нарушать их стандарты. Однако они склонны предоставить решение задачи понукания этих правительств институтам, на которые она возложена, например на Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ. Когда правительства отдельных стран, например Германии, поднимают этот вопрос перед центральноазиатскими лидерами, они стараются сделать это как можно менее публично и в мягкой форме. Более того, утверждает Макфарлейн, тенденция меньше касаться этой проблемы в отношении Центральной Азии, чем, скажем, стран, расположенных западнее, в том числе балтийских, лишней раз демонстрирует приоритеты европейцев на постсоветском пространстве.

Еще одно соображение превалирует в российской политике по отношению к Казахстану, а именно роль Казахстана в формировании архитектуры, определяющей отношения между пост-

советскими государствами. Более чем любая другая страна, Казахстан выступает как последовательный и настойчивый сторонник институциональных связей на постсоветском пространстве. Российские лидеры изначально понимали, что любые шансы построения интегрированной экономики или общей системы безопасности на обломках бывшего Советского Союза зависят от поддержки Казахстана. Наумкин откровенно называет причины, в силу которых столь малый успех сопутствовал таможенному союзу России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, но из его анализа ясно и то, что счастливая судьба нового Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) или даже более позднего Договора о коллективной безопасности зависит от руководства Нурсултана Назарбаева. Несомненно, это объясняет, почему, вопреки российской практике, Назарбаев был избран первым председателем ЕврАзЭС.

Ни одна из ведущих держав не возражает открыто против попыток России объединить с помощью Казахстана ключевые постсоветские государства в более сплоченную группу. И действительно, для большинства из них это либо несущественно (Япония), либо вполне приемлемо, если только такая группа не станет помехой для других форм партнерства, например Шанхайской организации сотрудничества (Китай). Легко предположить, что у Соединенных Штатов может возникнуть определенная настороженность по поводу любых институтов, помогающих России навязывать свою волю более слабым соседям или требующих примирения с антиреформаторским режимом Беларуси, но Вашингтон, очевидно, не сформулировал официальную позицию ни по одному из этих новых институтов. Однако в годы пребывания у власти администрации Клинтона Соединенные Штаты высказались в поддержку большей интеграции самих центральноазиатских государств и вхождения их в международные организации, в том числе в случае Казахстана — в ВТО. Администрация Буша тоже подтвердила свою готовность поддержать вступление Казахстана в ВТО. (Кыргызстан уже является ее членом.) Но ничто не дает оснований полагать, что эта администрация проявит больше внимания к сотрудничеству в рамках региона, чем ее предшественники.

Однако пока институциональная структура Центральной Азии не оформлена. Есть несколько не полностью сформировавшихся групп, в ряде случаев пересекающихся, но по сути неэффективных. На региональном уровне центральноазиатские

государства, за исключением Туркменистана, создали Центральноазиатское экономическое сообщество и Центральноазиатский батальон. В более широких рамках СНГ три из четырех центральноазиатских государств вошли в новое Евразийское экономическое сообщество и в новое партнерство в области безопасности; четвертая страна – Узбекистан – присоединилась к ГУУАМу, организации сотрудничества, объединяющей Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову<sup>22</sup>. Однако все четыре государства вместе с Россией и Китаем входят в Шанхайскую организацию сотрудничества, которая становится все более активной. В то же время все пять центральноазиатских государств, а также Иран, Пакистан, Индия, Афганистан и Азербайджан, участвуют в Организации экономического сотрудничества. Нет оснований полагать, что какая-либо из этих структур в ближайшее время станет решающим фактором международной политики Центральной Азии, как нет никаких указаний на то, что какая-либо из великих держав, кроме России, уделяет им хоть сколько-нибудь значимое внимание. И еще меньше оснований полагать, что они предпримут энергичные усилия, чтобы добиться желаемых результатов.

#### **ИНТЕРЕСЫ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Ни в одной сфере интересы великих держав так не разнятся, как в области безопасности. Для России и во все большей степени для Китая Центральная Азия, и особенно Казахстан, имеет самое непосредственное и в полной мере осознаваемое отношение к проблеме национальной безопасности. В Европе и США, а также в Японии безопасность региона воспринималась как проблема гораздо более отдаленная и туманная, и так было до 11 сентября. Однако предстоит выяснить, насколько долговременным окажется новый интерес США к Центральной Азии как "стратегическому тылу глобальной войны против терроризма", если воспользоваться выражением Султанова и Музапаровой. В любом случае война 2003 года в Ираке и ее тяжелые последствия только добавили неопределенности ввиду смещения интересов США дальше на юг.

---

<sup>22</sup> В июне 2002 года правительство Узбекистана заявило о своем намерении выйти из ГУУАМа и сосредоточиться на двусторонних отношениях с Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдовой.

Еще менее ясно, изменятся ли взгляды японцев и европейцев. Учитывая, что ни те, ни другие не видят в регионе источника прямых угроз для безопасности, этой проблеме не уделялось серьезного внимания в их политике в последние десять лет. Япония по-прежнему относится к проблеме безопасности региона как к чему-то далекому и абстрактному. Как пишет Уяма, Япония понимает "неделимость" международной безопасности и как мировая держава признает свою "ответственность за стабильность во всех регионах мира", но эта формула делает Центральную Азию не более значимой для безопасности Японии, чем, скажем, Центральная Америка или Южная Африка. Хотя Япония сразу оказала политическую поддержку войне против "Аль-Каиды" и "Талибана" и с готовностью предоставила финансовую помощь на восстановление Афганистана, Уяма не находит подтверждений того, что эти драматические события заставили японских политиков пересмотреть стратегическое значение Центральной Азии как элемента более широкой схемы азиатской безопасности.

И здесь последствия войны в Ираке лишь путают картину. Уяма утверждает, что если 11 сентября и война в Афганистане мало повлияли на отношение Японии к Центральной Азии и международной политике вокруг нее, то Ирак не прошел незамеченным. Напротив, выявив противоречия между официальным японским откликом на политику США в Ираке и отношением к этому большинства государств Центральной Азии, война вызвала в Японии осознание того неприятного факта, что по ключевым международным вопросам Япония и такие ведущие центральноазиатские государства, как Казахстан, могут оказаться на противоположных сторонах.

Европейцы, как можно заключить из анализа Макфарлейна, тоже не увидели особых причин обеспокоиться потенциальным воздействием Центральной Азии на европейскую безопасность, за исключением "нетрадиционных" угроз, таких как наркотики и, быть может, в какой-то момент распространение терроризма в случае подъема исламского экстремизма в регионе. В качестве доказательства он приводит невысокую приоритетность этого региона в деятельности ОБСЕ, отсутствие сколько-нибудь серьезного обсуждения проблем безопасности в политических документах европейских организаций и отдельных правительств, стремление европейцев подчинять центральноазиатскую политику своей политике по отношению к России.

Складывается впечатление, что европейцев сильнее, чем японцев, потрясли последствия атаки террористов на Соединенные Штаты в сентябре 2001 года, и Макфарлейн полагает, что в результате Центральная Азия стала восприниматься как более серьезная проблема безопасности. Но при этом он сомневается, что эта подвижка окажется долгосрочной, особенно если кризис начнет затухать, не перекинувшись на Центральную Азию. По его словам, "стратегическое внимание и выделение ресурсов скорее всего переместятся дальше к югу и будут направлены на решение гуманитарных проблем и задач экономического и политического восстановления в самом Афганистане".

Даже если европейцы по-прежнему будут воспринимать мегатерроризм как новый и актуальный пункт своей программы безопасности, они, по всей вероятности, позиционируют его как глобальную проблему с множественными местными проявлениями. Поэтому для них Центральная Азия останется лишь второстепенным элементом более крупной проблемы. Так или иначе, значение Центральной Азии в более широком контексте глобального терроризма почти наверняка не заставит европейцев обратиться к размышлениям о более сложных и разветвленных путях, которыми Центральная Азия вписывается в проблемы безопасности Внутренней Азии. Ирак, разделивший европейцев и американцев и европейцев между собой, наверняка станет еще более сильным отвлекающим фактором. Более того, отмечает Макфарлейн, если "западноевропейские страны отдавали предпочтение структурам общей безопасности, нацеленным на уменьшение угрозы войны и содействие созданию безопасной среды, обеспечивающей демократизацию и либерализацию", они всегда вкладывали и продолжают вкладывать максимально конкретный смысл в этот аморфный принцип, отдавая приоритет добрым отношениям с Россией.

Хотя американские политики с самого начала высказывались более жестко, указывая, что события в Центральной Азии влияют на общий мир и стабильность, а следовательно, на безопасность США, они редко разъясняли, почему это так. Они чаще подчеркивали важность обеспечения независимости ключевых стран Центральной Азии, что связано больше с широкими геостратегическими интересами США, чем с основными проблемами безопасности. И когда они говорили об угрозах, которые несет с собой нестабильность в этом регионе, они подразумевали опасность перекрытия экспорта энергоресурсов, лишь кос-



венно затрагивающую проблему безопасности, учитывая, что в ближайшей перспективе США не будут зависеть от нефти Каспийского региона.

Война в Афганистане осенью 2001 года совершенно по-иному высветила интересы безопасности США в Центральной Азии. Не в том дело, что Соединенные Штаты ранее игнорировали проблему терроризма. С 1997 года США начали сотрудничать с узбекскими органами, отслеживая действия террористов, и с 1999 года предоставляли Ташкенту необходимую для этого финансовую помощь. Однако события 11 сентября коренным образом изменили масштабы и контуры обеспокоенности США проблемой терроризма. Фронт активных военных действий, развернутый в Южной Азии, породил потребность в Центральной Азии, которую Соединенные Штаты прежде не испытывали. Аналогичным образом заново оборудованные военные базы в Узбекистане, Казахстане и Таджикистане и развертывание американских авиационных подразделений и сухопутных войск в одночасье превратили Центральную Азию в составную часть глобальной структуры безопасности США. В то же самое время присутствие американских вооруженных сил в регионе превратило Соединенные Штаты в часть системы безопасности внутри Центральной Азии. Станет ли такой поворот событий стимулом для американских политиков осмыслить более широкие последствия совмещения этих двух аспектов безопасности, еще предстоит увидеть. Иракский кризис, расширив пределы обеспокоенности США и сохранив их заинтересованность в военном сотрудничестве со странами Центральной Азии, одновременно истощил ресурсы и энергию, которые Вашингтон намеревался им предоставить. Именно это и обеспокоило страны Центральной Азии, в том числе Узбекистан, который сделал самую высокую ставку на новое партнерство с США.

Для России картина все время выглядела совершенно иначе. Ни одна часть мира не представляет в ближайшее время большей угрозы для российской безопасности, чем южные районы бывшего Советского Союза, в том числе Центральная Азия. Главным бастионом против этой угрозы является Казахстан, если только он сам не утратит стабильность и не превратится в элемент этой угрозы. Если проблема безопасности России на западе заключается в приближении стратегических границ, сократившем расстояние между российским центром и НАТО, то та же проблема на юге состоит в полном отсутствии каких бы то ни было стратеги-

ческих границ. У России нет надежной пограничной полосы, которую можно было бы укрепить, поставив заслон насилию и нестабильности, которые могут прийти из Центральной Азии, никакого брестера, за которым она могла бы укрыться от растущей напряженности в регионе, в том числе такой, которая повлечет за собой вмешательство других держав. Россия пытается решить проблему слабых или отсутствующих южных стратегических границ, принимая меры, которые российское военное руководство заведомо считает недостаточными. Эти меры включают в себя попытки помочь тем, кто находится дальше к югу, усилить контроль за своими границами, убедить правительства стран Центральной Азии считать свое и российское воздушное пространство общим и признать, что лучше всего его могла бы защищать российская авиация, разработать какую-то систему коллективной безопасности, сохранить военное присутствие в регионе и играть активную военную роль в разрешении конфликта в Таджикистане и, в последнее время, в борьбе против исламского экстремизма. Не нужно долго изучать этот список, чтобы понять: если Казахстан не одобрит основную часть этих инициатив, Россия далеко не продвинется в их реализации.

Война в Афганистане и внезапное появление американских вооруженных сил в этой части мира радикально изменили всю картину. С одной стороны, сокрушив режим талибов, США резко снизили угрозу безопасности, исходившую из Афганистана, и русские, в том числе Виталий Наумкин, первыми это признают. В этом смысле появление американских вооруженных сил в регионе укрепило безопасность России. Наумкин утверждает даже, что правительство Путина было радо возможности передать Западу часть "громоздкого, дорогостоящего и неподъемного бремени защиты своих партнеров по СНГ от терроризма".

Однако если рассматривать это с более традиционной точки зрения, привычной для большей части элиты национальной службы безопасности, то мысль о том, что американские вооруженные силы появились в Центральной Азии с целью там задержаться, крайне неприятна. Официальные лица России редко упускают возможность подчеркнуть, что, как только военные действия в Афганистане подойдут к концу, американцам незачем будет там оставаться. Как признает Наумкин, и российские политики, и, что интересно, "бизнес-элиты", более чем когда-либо обеспокоенные угрозой терроризма, боятся, что роль России в обеспечении безопасности Центральной Азии снизится и

режимы этого региона станут больше полагаться на Запад "как в военной, так и в экономической области". Поэтому озабоченность проблемой безопасности очень быстро сливается с более широкими геостратегическими расчетами, к которым мы вскоре обратимся. Возражения России против американской политики в Ираке, высказываемые ею до, во время и после войны, едва ли делают более однозначной — даже у Путина и его окружения — ее оценку дальнейших последствий возрастающего американского военного присутствия на своих южных рубежах. Напротив, опасения России, без сомнения, помогают объяснить то, что начиная с весны 2003 года формулируется со все большей четкостью: обеспечение безопасности Центральной Азии — это задача России, Китая и самих стран региона.

В Китае обеспокоенность проблемами безопасности возникла одновременно с российскими опасениями, только выражалась в более тщательных формулировках. Китай, как это ясно следует из главы Син Гуанчэна, обеспокоен тем, что Центральная Азия, особенно Казахстан и Кыргызстан, станут ареной действий уйгурских националистических групп, требующих независимости Синьцзяна. Китай особо чувствителен к центробежным силам на его границах и поэтому остро реагирует на саму мысль о возможности использования Центральной Азии как базы для развертывания сепаратистского движения на своей территории. Китайское руководство в течение долгого времени пыталось привлечь внимание своих казахстанских и кыргызских партнеров к этой проблеме. Син Гуанчэн представляет эту угрозу довольно драматично. С крахом советской державы слились воедино два потока уйгурского национализма: один — существовавший в советский период в Центральной Азии, другой — сохранявшийся в Турции и не имевший возможности действовать в Советском Союзе. Положение изменилось, пишет Гуанчэн, эти потоки соединились и активно пропагандируют идею "Восточной Туркестанской Республики", включающей в себя Синьцзян.

И для России, и для Китая конечным и решающим аспектом перемен после 11 сентября являются изменения на геостратегическом уровне. Большая часть того, что российские лидеры всегда считали самой главной опасностью в Центральной Азии, уходит в прошлое, но оставляет за собой неясные последствия. До 11 сентября ничто не казалось более тревожным, чем захват в этом регионе, особенно в Казахстане, военного плацдарма другой крупной державой. Как говорит Наумкин, для России "неприемлем

сценарий", когда Казахстан превратится в "объект доминирования любой третьей силы". Хотя даже самые панически настроенные русские пока не говорят, что это уже случилось, все же Рубикон перейден. Одним ударом Соединенные Штаты добились военного присутствия там, где проходит новая стратегическая ось региона, — в Узбекистане. Наумкин пишет, что, вопреки первому впечатлению, война против терроризма не переместила "окончательно" центр тяжести из Казахстана в Узбекистан "в их скрытом соперничестве за лидерство" в Центральной Азии. Но вскоре всем, в том числе и Москве, стало ясно, что Каримов увидел в новых отношениях с США не только возможность расширить свободу маневра, но и усилить статус и влияние своей страны.

Тем не менее Соединенные Штаты вошли в этот регион с молчаливой санкции российского руководства, не в последнюю очередь потому, что Путин и его команда решили использовать события 11 сентября для коренной перекройки российско-американских отношений. Логика нового курса вынуждает его сторонников воспринимать появление американцев в Центральной Азии в совершенно ином свете. Если бы только слова превращались в дела. Беда в том, что многие в российской политической элите нутром не принимают размещения американских солдат на территории бывшего СССР, каким бы глянцем его ни покрывали. Поэтому нет уверенности в том, что, учитывая приливы и отливы в российской политике, позитивная оценка данного момента не изменится в скором времени, если отношения в целом утратят поступательный импульс. Последующие события конца 2002 и первой половины 2003 года показали, как легко это может случиться. И действительно, Наумкин, поддерживающий решение Путина, с некоторой тревогой замечает, как быстро в российских политических кругах возникли сомнения по этому поводу после того, как администрация Буша через три месяца после нападения на Всемирный торговый центр объявила о своем решении выйти из договора о противоракетной обороне, пробудив вновь опасения в отношении американской "односторонности". С другой стороны, если Россия и Казахстан продолжат новые союзнические отношения с Западом, то как это скажется, спрашивает Наумкин, на их отношениях с Китаем?

Китай, долго живший в условиях советской гегемонии в Центральной Азии и даже сегодня соглашающийся на сохранение там ведущей роли России, никогда не говорил о том, что главная угроза безопасности связана с возвышением в Центральной

Азии той или иной державы. Но он выражал обеспокоенность по поводу появления в регионе третьих стран, особенно если они, подобно Турции или Ирану, считаются возможными источниками националистского и сепаратистского движений в Китае. Китай, по словам Син Гуанчэна, с беспокойством следит за первыми симптомами стратегического соперничества в регионе, в частности за тем, что до 11 сентября воспринималось как российско-американское соперничество. Однако беспокоит Китай и расширяющееся сотрудничество между двумя этими странами, особенно если он интерпретирует политику США, а теперь и их военное присутствие как часть стратегии сдерживания по отношению к Китаю.

У всех великих держав, за исключением, быть может, Японии, есть то, что может быть названо геостратегическими расчетами в этом регионе. В сущности, как отмечает Макфарлейн, геостратегические интересы Европы совпадают здесь с китайскими. Как и китайцы, европейцы считают необходимым исключить риск соперничества некоторых или всех великих держав в Центральной Азии, полагая, что отношения между основными державами могут и должны быть основаны на сотрудничестве или, в терминах теории игр, на "положительном итоге". И, подобно Китаю, Европа исходит из "повышенной чувствительности к роли России" в регионе, особенно в Казахстане, и считает, что главными тут должны быть отношения с Россией. Европейцы тоже позитивно оценивают эти отношения, настаивая на привлечении России к сотрудничеству, а не на ее сдерживании. Подразумевается, что ни правительства ведущих европейских стран, ни Макфарлейн не считают, что такого же подхода придерживались предшествующие американские администрации. Поэтому их, несомненно, радуют улучшение российско-американских отношений и невозмутимость, с которой Москва отреагировала на военную активность США в Центральной Азии.

Син Гуанчэн в этом не столь уверен. Как отмечалось, он раньше прямо обвинял Соединенные Штаты в проведении в Центральной Азии политики, направленной не только на сдерживание российского влияния, но и на "ограничение стратегических планов Китая, предполагающее, в частности, оказание влияния в Синьцзяне"<sup>23</sup>. Далее он говорит о серии инициатив США, направленных

---

<sup>23</sup> *Xing Guangcheng. China and Central Asia*, p. 166.

на развитие военного сотрудничества с государствами Центральной Азии с целью "поставить под угрозу безопасность Китая". 11 сентября изменило эту картину в очень важном аспекте, потому что, как отмечает Син, сближение позиций США и Китая по отношению к "Аль-Каиде", "Талибану" и мировому терроризму создало позитивную основу для улучшения двусторонних отношений. Более того, хотя это и звучит довольно иронично, сдержанное неприятие Китаем американской политики в Ираке, если сопоставить его с куда более сильными возражениями французов, немцев и русских, тоже весьма положительно сказалось на этих отношениях. Но остаются более глубокие опасения. Син Гуанчэн осторожно замечает, что Китай не желает продолжения американского военного присутствия в Центральной Азии после завершения войны в Афганистане. Фактически китайцы даже больше, чем русские, склонны видеть в развертывании вооруженных сил США не просто неудачную идею, а прямую угрозу их национальной безопасности.

Американские политики всегда отмечают эти подозрения. Строб Тэлбот, заместитель государственного секретаря в клинтоновской администрации, в своей речи в 1997 году, названной "Прощание с Флэшменом" (ссылка на персонаж Редьярда Киплинга), сделал все возможное, чтобы осудить исторически отжившее и противоречащее интересам США возобновление "Большой игры" XIX века. И все же многие аспекты американской политики давали основание полагать, что в годы Клинтона некоторые представители политической элиты играли в "двойственную" игру; иными словами, если на одном уровне политики искренне стремились к сотрудничеству с Россией (и Китаем) в разработке и транспортировке нефти и газа, противодействии наркоторговле, преодолении региональной нестабильности, то на другом уровне они ставили под сомнение мотивы или, по крайней мере, действия России. Их активность, направленная на изменение маршрутов трубопроводов, на развитие двусторонних отношений с Узбекистаном, продвижение программ военного сотрудничества с государствами Центральной Азии, в том числе с Казахстаном, — все это делалось с оглядкой на Москву. Однако мало что в их действиях или комментариях оправдывало подозрения, высказанные Син Гуанчэном в его главе.

Администрация Буша начала действовать, не имея ясного представления о том, надо ли и как именно выверить геополитическую концепцию политики США в Центральной Азии, не про-

являя необходимой чуткости в начавшемся стратегическом сотрудничестве с Россией и, конечно, не имея никакого понятия о крайней подозрительности, с которой Пекин воспринимал политику США в Центральной Азии. После событий 11 сентября администрация Буша просто игнорировала эти моменты. Вместо того, чтобы отступить и оценить более масштабные тенденции, действующие во Внутренней Азии, она вломила в Центральную Азию в целях обеспечения своих военных операций к югу от этого региона.

При этом администрация глубоко повлияла на динамику событий в трех критически важных направлениях. Во-первых, драматичное и неожиданное военное присутствие в Центральной Азии добавило в американо-китайские отношения новый центральноазиатский аспект. Осознал это Вашингтон полностью или нет, но две страны теперь соприкасаются не только в Восточной Азии; новая роль Америки и старая обеспокоенность Китая открыли в их отношениях новую грань — фронт Внутренней Азии. Во-вторых, Центральная Азия стала гораздо более значимым фактором эволюции российско-американских отношений. Взаимодействие двух держав в регионе в немалой степени определяет, углубится или сойдет на нет разрядка в отношениях, установившаяся после 11 сентября. Результат этого взаимодействия должен был самым решительным образом отразиться на международной политике в этом регионе.

Развитие событий вдоль этих первых двух направлений было тесно связано с тенденциями третьего направления. Появление США и, де-факто, НАТО в Центральной Азии гораздо глубже втянуло их в политику региона. И одновременно изменило эту политику. Оно не только придало новое стратегическое значение Узбекистану и тем самым повлияло на баланс сил внутри региона, но и расширило свободу маневра Узбекистана в его отношениях с Россией (и Китаем). Более того, оно потенциально изменило сравнительную динамику двух разных и в ряде аспектов соперничающих интеграционных процессов, затрагивающих Центральную Азию. Один из них охватывает исключительно страны Центральной Азии. Второй — это таможенный союз трех центральноазиатских государств плюс Россия и Беларусь. Первый процесс в декабре 2001 года получил высокий статус организации "Центральноазиатское сотрудничество" (ЦАС), в которой доминирует Узбекистан. Во вторую организацию — Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — Узбекис-

тан не входит. Наумкин, например, считает, что в соответствии с изменением ситуации в Центральной Азии движущей силой теперь является ЕврАзЭС.

Геополитический расклад в Центральной Азии всегда был сложнее, чем это казалось великим державам, даже России и Китаю. Но динамические силы, действующие вдоль этих трех осей, значительно повышают ставки, тем более что результат действий каждой из этих сил непредсказуем. Скорее наоборот, возможны самые разные результаты — с самыми разными последствиями не только для одной Центральной Азии. В предлагаемых ниже главах читателю предоставляется возможность убедиться, насколько основные державы готовы понимать и учитывать эти и иные сложнейшие аспекты серьезной задачи, которую ставят Казахстан и его центральноазиатские соседи.



## РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА

ВИТАЛИЙ НАУМКИН

События 11 сентября 2001 года кардинально изменили международную обстановку и оказали прямое воздействие на российско-казахстанские отношения. То, что раньше казалось неоспоримым, теперь представляется анахронизмом; то, на что недавно не обращали внимания, сегодня вызывает повышенный интерес. Международный терроризм стал главной угрозой мировой безопасности, в связи с чем значительно возросло значение Центральной Азии в контексте мировой политики. В заключительной части этой главы я еще вернусь к рассуждению о том, как все это с российской точки зрения изменило ситуацию в Центральной Азии.

Важно, однако, что взаимоотношения России с Казахстаном в главных своих чертах остаются без изменений. Задолго до 11 сентября отношения с Казахстаном в силу ряда существенных причин были одним из главных приоритетов российской политики на постсоветском пространстве. Во-первых, Казахстан непосредственно соседствует с Россией, они имеют общую границу протяженностью 7 тыс. километров. Во-вторых, в силу того, что Казахстан привлекает все большее внимание в регионе и в мире, перед Россией открывается доступ в другие страны Центральной Азии. В-третьих, имея выход к богатому нефтью Каспийскому морю, Казахстан обладает огромным ресурсным потенциалом, что делает его одним из важнейших экономических партнеров России. В-четвертых, россияне в Казахстане имеют глубокие корни: там проживает самая большая (после Украины) в Содружестве Независимых Государств (СНГ) русская община. Наконец, Казахстан — одно из самых мощных государств в СНГ, а его президент Нурсултан Назарбаев — один из главных поборников интеграции; его многочисленные инициативы и усилия

оказывают непосредственное влияние на судьбы как России, так и всего СНГ.

Те, кто пришел к власти в России после распада Советского Союза, довольно скоро осознали значение Казахстана. Тем не менее цели российской политики в отношении этого нового государства выкристаллизовывались очень медленно. Значительную часть 90-х годов прошлого века ее отличали непоследовательность и зачастую запоздалость реакции. Это было вызвано не только отсутствием ясности относительно российских интересов в Казахстане, но и тем влиянием, которое оказывали на процесс выработки внешней политики России многочисленные соперничающие группы интересов внутри страны. Более того, "казахстанский фактор" стал орудием в битвах, развернувшихся в России между различными политическими силами: это ясно видно на примере истории "русского вопроса", о чем будет сказано ниже.

Вначале адаптация к новой реальности давалась нелегко и той, и другой стране, хотя обе были кровно заинтересованы в развитии отношений. После того как прошел шок от развала Советского Союза и неожиданного обретения Казахстаном независимости, обнажились и новые, и старые источники напряженности. Часть российского чиновничества не могла смириться с необходимостью обходиться с бывшей советской республикой как с равным и вполне суверенным партнером. В то же время часть казахстанского чиновничества стремилась укрепить национальную независимость за счет постепенного вытеснения России и максимального ограничения ее влияния.

Помимо этого, охватившая российское руководство эйфория по поводу скорой интеграции России в западное сообщество побудила его пренебречь бывшими братскими республиками. Тем не менее в российско-казахстанских отношениях все же шел медленный процесс обновления и развития. Началось формирование новой правовой базы для этих отношений. Постепенно стали набирать силу интеграционные импульсы, явившиеся отражением общественных настроений, которые политические лидеры и России, и Казахстана не могли не учитывать.

В Москве росло осознание роли Казахстана для российских планов в области безопасности, а также преимуществ от сотрудничества в этой сфере. В то же время продолжался процесс ослабления хозяйственных связей, а разговоры об интеграции не

подкреплялись делами. Самые разнообразные политические группировки в России дружно подвергали Казахстан резкой критике, а в ответ неслись столь же гневные нападки с казахстанской стороны. Казахстанскую элиту раздражал даже лексикон, бывший в ходу у российских политиков. Например, термин "ближнее зарубежье" толковался как свидетельство неоимперских амбиций России. Масла в огонь подливали и западные ученые, для которых "имперские устремления" России в СНГ стали удобной мишенью для частых критических выпадов. Более того, быстрое распространение интересов Запада и его экономического присутствия в Казахстане грозило окончательной утратой российского экономического влияния. Все это подтолкнуло основных участников российского политического истеблишмента смириться с независимостью Казахстана и сосредоточиться на первоочередных интересах России в этой стране.

Со второй половины 1990-х годов началось интенсивное развитие российско-казахстанских связей, и Казахстан упрочил свое положение среди государств, отношениям с которыми Россия придает приоритетное значение. Политика как России, так и Казахстана все больше основывалась на признании неразрывности связей между ними. Развитие их отношений более не определялось ни национализмом казахской элиты, ни ирредентистскими устремлениями элиты российской. Им на смену пришли больший прагматизм и признание интересов другой стороны. Лучшее всего эволюцию во взаимоотношениях иллюстрирует сближение двух стран по вопросу о каспийской нефти. Стимулом к более тесному сотрудничеству в такой важнейшей области, как безопасность, послужило появление новых общих угроз – терроризма, религиозного экстремизма, нелегального оборота наркотиков. Наконец, обе страны справились с менее значительными кризисами (такими, как неудачные запуски ракеты "Протон", арест мнимых "российских террористов" в Усть-Каменогорске, введение новых таможенных пошлин на российские товары), которые еще совсем недавно могли бы стать причиной крупного разлада в отношениях. События 11 сентября не внесли принципиальных изменений в эти тенденции.

## **РОССИЙСКО-КАЗАХСТАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ**

В начале 1990-х годов отношения в области безопасности между двумя странами в основном определялись переговорами о вывозе ядерного оружия с территории Казахстана, и важную роль в этом процессе играли Соединенные Штаты. 13 декабря 1993 года Казахстан подписал Договор о нераспространении ядерного оружия, а в июле 1994 года заключил соглашение с Международным агентством по атомной энергии, гарантировав тем самым, что любая деятельность в ядерной области на его территории будет осуществляться исключительно в мирных целях.

Ранее, в 1992 году, Россия и Казахстан заключили несколько соглашений об обеспечении безопасности и охране ядерных объектов, а также о защите промышленной деятельности в Казахстане, в том числе Договор о сотрудничестве в использовании атомной энергии в мирных целях и Соглашение о транспортировке ядерных материалов. Последнее соглашение предусматривало получение Казахстаном гексафторида урана с уральских заводов и снабжение топливными таблетками атомных электростанций России. Весь объем казахстанского уранового экспорта, направлявшегося на американский, австралийский и европейский рынки, должен был следовать через территорию Российской Федерации, и обе страны согласовали меры по обеспечению безопасности этих материалов.

Поскольку 108-й полк советских ракетных войск стратегического назначения был по-прежнему дислоцирован в Казахстане, требовалось взаимное согласие на его вывод, которое было достигнуто в середине 1990-х годов. Позднее обе страны подписали Соглашение об устранении последствий ядерных испытаний на территории Казахстана. Это соглашение было направлено на решение болезненной проблемы, волновавшей казахстанскую общественность, поскольку именно на территории Казахстана в советскую эпоху было проведено более 550 ядерных испытаний, причем не только на Семипалатинском полигоне, но также в западных, южных и центральных районах страны. Казахстанскому руководству удалось снизить напряженность, разжигавшуюся оппозиционными силами, которым не терпелось извлечь из этой проблемы политические выгоды.

В 1995 году обе страны также подписали соглашение о сотрудничестве и взаимных выплатах за утилизацию ядерных материалов, извлекаемых из стратегических ядерных ракет СС-18, которые были вывезены с территории Казахстана в соответствии с Договором СНВ-1. Таким образом, эффективное сотрудничество с Казахстаном по проблемам безопасности помогло России в качестве правопреемника СССР в полном объеме и своевременно выполнить все свои обязательства по международным договорам.

Аналогичным образом в середине 1990-х годов российское и казахстанское правительства выработали соглашение об экспорте в Россию продуктов из урана, тантала и бериллия, без которых не могла функционировать урановая промышленность России. В свою очередь, Казахстан договорился с Госатомнадзором России об обеспечении безопасности своих ядерных объектов. Обоим правительствам было важно оптимизировать сотрудничество, поскольку после распада СССР все научные, инженерные и производственные подразделения в составе ядерных предприятий и объектов на территории Казахстана перешли в ведение России. Подписание соглашения о сохранении статуса наиболее важных из этих подразделений помогло решить данные проблемы. Следует отметить, что в то время Россия и Казахстан плодотворно сотрудничали с Соединенными Штатами в деле безопасного вывода ядерного оружия с территории Казахстана.

Приоритетное значение для России в ее взаимоотношениях с Казахстаном имели вопросы ядерной безопасности. Как и Соединенные Штаты, Россия заинтересована в том, чтобы казахстанские специалисты-ядерщики не передавали свои знания и опыт странам, стремящимся к созданию оружия массового поражения и средств его доставки. В 1994 году российские средства массовой информации время от времени выступали с критикой операции "Сапфир" по передаче из Казахстана в Соединенные Штаты 600 килограммов высокообогащенного урана, хотя эта строго секретная операция была согласована с российским правительством на самом высоком уровне. Операция способствовала сотрудничеству между Россией, Казахстаном и США в вопросах укрепления режима нераспространения в Центральноазиатском регионе.

Российское руководство считало сохранение в Казахстане режима нераспространения важной задачей, особенно с учетом

того, что Казахстан "де-факто является ядерной страной и причисляется к мировым ядерным державам"<sup>1</sup>. Дело осложнялось тем, что ряд влиятельных политиков и экспертов России и Казахстана полагали, что Казахстан поспешил с подписанием Договора о нераспространении, поскольку сами ядерные державы еще не выполнили всех условий этого договора и продолжали ядерные испытания в соответствии с собственными программами.

Особое место в системе российско-казахстанских отношений в области безопасности занимала проблема космодрома "Байконур". В ходе продолжительных переговоров и Россия, и Казахстан стремились оговорить для себя наиболее выгодные условия аренды. Казахская сторона обвиняла Россию в систематическом вывозе оборудования с космодрома и испытательных полигонов в нарушение Бишкекского договора 1992 года. В конце концов переговоры завершились согласием Казахстана сдать России в аренду космический центр "Байконур" и четыре военных испытательных полигона сроком на двадцать лет. Подписание договора значительно содействовало улучшению климата в отношениях между двумя странами. Впрочем, трения возникли во время последующего визита тогдашнего премьер-министра Виктора Черномырдина, когда Назарбаев в довольно резкой форме напомнил ему о российской задолженности по аренде "Байконура": "Мы предоставили российским военным миллионы гектаров под испытательные полигоны и рассчитываем на взаимность со стороны России"<sup>2</sup>. Российское руководство планировало списать задолженность по "Байконуру" за счет долга Казахстана России. По утверждениям руководства Казахстана, российский долг за "Байконур" в то время составлял 450 млн. долл. США.

В отношении военного сотрудничества России и Казахстана следует отметить, что до марта 1994 года оба правительства всего лишь пытались приспособиться к новой реальности, и только в марте 1994 года был подписан первый пакет соглашений и дого-

---

<sup>1</sup> В.С. Школьник (бывший вице-премьер правительства Казахстана по науке и новым технологиям, в настоящее время — министр энергетики и минеральных ресурсов). Выступление на научной конференции "Россия и Казахстан", стенографический отчет. Москва: Российский центр стратегических и международных исследований, 1995 год, с. 1.

<sup>2</sup> Сергей Козлов. Назарбаев больше не намерен уступать. — *Независимая газета*, Москва, 7 октября 1997 года.

воров, прежде всего Договор о военном сотрудничестве. В результате сотрудничество между ними стало входить в правовое русло. Данный договор был увязан с общим Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанным 25 мая 1992 года. Если официальные круги в России выражали удовлетворение в связи с развитием военного сотрудничества с Казахстаном, российские военно-промышленные круги, действуя в ином контексте, обвиняли Казахстан в том, что он подрывает российский военный экспорт и продажу российского оружия, предлагая те же товары по демпинговым ценам. По сведениям А.В. Грозина, Казахстан перепродает как антенное оборудование, поставленное в качестве платы за аренду космического центра и испытательных полигонов, так и зенитные ракетные комплексы по ценам значительно ниже российских.

Со своей стороны Казахстан с неодобрением относится к тому, что Россия продает современное оружие Китайской Народной Республике. Несмотря на быстрый прогресс в казахстанско-китайском сотрудничестве, казахстанская политическая элита не может избавиться от страха перед "китайской угрозой". "Политика Москвы представляется чем-то сюрреалистическим, — пишет один из казахстанских авторов. — Она собственными руками вооружает своего великого, переменчивого и хищного соседа"<sup>3</sup>.

В последние годы Россия постепенно сокращает число военных программ, осуществляемых в космическом центре "Байконур". Согласно опубликованным в прессе статистическим данным, в 2000 году 60 процентов российских и 38 процентов всех мировых запусков военных спутников приходилось на космодром "Плесецк" в Архангельской области. Теперь тяжелые ракеты, такие как РС-10, которые раньше запускали с космодрома "Байконур", а также средние ракеты, такие как РС-22, будут запускаться с космодрома "Плесецк". Одновременно с сокращением военной деятельности на "Байконуре" расширились работы в военной области на казахстанском испытательном полигоне "Сары-Шаган" близ озера Балхаш, где 2 ноября 1999 года после шести лет бездеятельности была впервые испытана ракета-перехватчик ближнего действия для противоракетного комплекса А-135. По мнению казахстанских журналистов, возобновление деятельности на Сары-Шаганском испытательном полигоне означало, что Россия

---

<sup>3</sup> М. Хасанов. Рокировки на великой шахматной доске. — *Континент*, Алматы, № 25, 27 декабря 2000 года — 16 января 2001 года, с. 251.

"явно не собирается покидать Центральную Азию в силу разных причин, в том числе, среди прочего, из-за соревнования с Соединенными Штатами в ракетной области". Таким путем, по их мнению, Москва, "проводя политику возвращения в Центральную Азию, в то же время географически изолирует свою собственную территорию от региона"<sup>4</sup>.

Российские аналитики с этим не согласны. Элемент "изоляции" действительно имеет место, но не это служит определяющим фактором политики России в отношении Казахстана. Последние испытания скорее связаны с реакцией Москвы на новые угрозы, возникшие в южном поясе СНГ. Это, кстати, понимают и многие в Казахстане. Отметив, что ряд важнейших российских стратегических военных объектов (база ВВС в Энгельсе, испытательный полигон "Капустин Яр" в Астраханской области, Новосибирская дивизия ракетных войск стратегического назначения) расположены неподалеку от границы с Казахстаном, по крайней мере один известный комментатор призвал Алматы изменить свой статус в отношении Москвы из "пограничного государства" в союзника.

Россия и Казахстан также являются активными участниками подписанного в мае 1992 года Договора о коллективной безопасности (ДКБ), который объединяет ряд стран СНГ. Однако до января 1995 года в рамках ДКБ не удалось достичь ничего существенного. В январе 1995 года Россия и Казахстан в целях активизации своего участия в ДКБ подписали Декларацию о расширении и углублении российско-казахстанского сотрудничества. Обе стороны заняли общую позицию по созданию объединенной системы ПВО государств СНГ, участвующих в этом договоре. Военные аналитики Казахстана и России пришли к общему мнению, что в дальнейшем перед обеими странами могут возникнуть сходные угрозы в области безопасности, а это, учитывая отсутствие серьезных разногласий между ними и их историческую, культурную и географическую близость, диктует необходимость тесного военно-стратегического сотрудничества. Одним словом, приоритеты российской политики в отношении Казахстана определяются в первую очередь интересами безопасности.

---

<sup>4</sup> С. Акимбеков. Гонка вооружений: Эпизод II. — *Континент*, Алматы, № 3(41), 14—27 февраля 2001 года, с. 25.



## РОССИЙСКИЕ ИНТЕРЕСЫ И "РУССКИЙ ВОПРОС"

То немногое, что было сделано российским руководством за годы независимости в отношениях с Казахстаном, послужило основанием для обвинений в скрытных имперских замыслах. Конечно, ему нельзя ставить в вину националистические эскапады отдельных людей, например Александра Солженицына. Каковы бы ни были мотивы, реакция ельцинского руководства, например, на инициативу Назарбаева об образовании Евразийского союза была весьма сдержанной.

В Москве четко сознавали, что общее ослабление потенциала России неизбежно приведет к падению ее влияния в Казахстане, побуждая Астану искать поддержки у других партнеров, особенно в экономической сфере. Однако Россия твердо противостояла любым попыткам ее вытеснения с казахстанской арены, будучи заинтересованной в развитии стабильных, дружественных и тесных отношений со своим казахстанским союзником. Неприемлемым для России сценарием было и остается превращение Казахстана в сферу влияния какой бы то ни было третьей державы.

Тем не менее в целом на протяжении первой половины 1990-х годов Россия уделяла Казахстану недостаточно внимания. Заявление министра иностранных дел Андрея Козырева о том, что Центральная Азия является сферой жизненных интересов России, осталось не более чем риторикой, но этого оказалось достаточно, чтобы вызвать болезненную реакцию среди казахстанских политиков. Они также восприняли с настороженностью некоторые заявленные Россией внешнеполитические цели, такие как защита русского населения за пределами России. Были предприняты энергичные попытки убедить Назарбаева в необходимости принятия закона о двойном гражданстве, хотя реалистически мыслящие российские политики прекрасно понимали, что наличие двойного гражданства у более чем половины населения Казахстана может создать серьезную угрозу внутривнутриполитической стабильности страны, в поддержании которой сама Россия была кровно заинтересована.

В 1994 году в интервью газете "Московские новости" Александр Шохин, в то время вице-премьер российского правительства, а впоследствии министр экономики, заявил: "Мы в правительстве договорились, что... будем вести переговоры о кредитах только с теми правительствами, которые, во-первых, подписали с

Россией соглашение, включающее строгие обязательства по иммиграции, в том числе материальную компенсацию за иммигрантов, и, во-вторых, договор о двойном гражданстве"<sup>5</sup>. Казахстанские политики и эксперты расценили подобные заявления как политическое давление и попытку разыграть "казацкую карту". Они резко прореагировали на раздавшийся в Омске в конце февраля 1993 года призыв к объединению российского и казахстанского казачьих союзов в Сибирское казачье войско<sup>6</sup>. Казахстанские политологи даже начали говорить о "доктрине Козырева", в которой слышатся отзвуки "доктрины Монро" и отражаются неоимпериалистические амбиции России<sup>7</sup>. Тем временем Комитет по делам СНГ российского парламента обрушился с резкой критикой на политику Казахстана в отношении русскоязычного населения, охарактеризовав ее как дискриминационную.

В конечном счете вопрос о двойном гражданстве был, по существу, снят с повестки дня, а резкая критика внутренней политики Казахстана пошла на убыль. В январе 1995 года Россия и Казахстан подписали соглашения, упростившие порядок получения гражданства и прояснявшие правовой статус граждан. По этим соглашениям русские граждане Казахстана, решившие остаться в Казахстане, получали значительные права, в том числе имущественные. Однако вопрос об имущественных правах иммигрантов из обеих стран оставался неразрешенным и до самого последнего времени обсуждался на высоком уровне<sup>8</sup>.

Сегодня в силу тесного переплетения российских интересов в области экономики и безопасности руководство России вынуждено рассматривать политические цели в более широком контексте. Такие задачи, как поддержание и активизация связей с Казахстаном, определяются одновременно стремлением обеспечить национальную безопасность, получить экономические выгоды и оказать поддержку этническим русским.

---

<sup>5</sup> *Московские новости*, 21 ноября 1994 года.

<sup>6</sup> *Известия*, 26 января 1994 года.

<sup>7</sup> У. Касенов. По ту сторону патернализма: изменение отношения России к своим бывшим сателлитам//Россия и Казахстан (стенографический отчет научно-практической конференции). Москва: Российский центр стратегических и международных исследований, 1995 год, с. 227.

<sup>8</sup> См., например, информацию о визите Виктора Черномырдина в Алматы: *Сергей Козлов*. Назарбаев больше не намерен уступать. — *Независимая газета*, Москва, 7 октября 1997 года. В качестве российского премьера Черномырдин посетил Казахстан шесть раз.

Среди российской политической элиты продолжают дискуссии об иммиграционной политике вообще и о политике в отношении русских, проживающих в других республиках СНГ, в частности. Одни выступают за немедленную репатриацию всех этнических русских, объявляя ее необходимой мерой для улучшения демографической ситуации в России. Другие предпочитают более энергичную поддержку этнических русских в других странах СНГ с целью обеспечения для них более комфортных условий там, где они проживают сегодня. Хотя российские должностные лица, призванные защищать интересы своих собратьев за границей, воздерживаются от риторики, способной вызвать раздражение у казахстанских союзников, обеспокоенность по поводу положения этнических русских в Казахстане сохраняется. Российские ученые усматривают особенно тревожный симптом в недостаточном участии русских во властных структурах Казахстана, подчеркивая, что совсем иначе обстоят дела в России, где губернатор Кемеровской области Амангельды Тулеев, казах по национальности, в недавнем прошлом был кандидатом в президенты страны.

По мнению многих российских экспертов, изменение национального состава властных структур Казахстана в пользу казахов особенно заметно на примере законодательной ветви власти<sup>9</sup>. В результате выборов 1995 года в нижнюю палату парламента (Мажилис) избрано 43 казаха, 20 русских (около 30 процентов) и 4 представителя других национальностей. В итоге выборов 1995 года в верхнюю палату парламента (Сенат) избрано 28 казахов и 12 русских; еще четверо казахов и трое русских были дополнительно назначены президентским указом. По результатам частичных выборов в 1997 году места в Сенате получили девять казахов, пять русских и один уйгур. Последние выборы в Мажилис в 1999 году закончились избранием 58 казахских и только 19 русских (17 процентов) депутатов; среди сенаторов, избранных в том же году, не было ни одного русского (из 16 сенаторов 14 казахов и двое представителей других национальностей). Многие представители российской политической элиты полагают, что русскому населению в Казахстане не могут быть гарантированы действительно комфортные условия без

---

<sup>9</sup> См., в частности, *Ажгар Куртов*. Куда держит путь снежный барс? – *Согружество НГ*, № 11, 27 декабря 2000 года, Москва, с. 4.

предоставления ему полной культурной самостоятельности и без признания русского вторым государственным языком.

Неудовлетворенность русских своим положением проявляется в их массовом исходе из Республики. В 1992–1998 годах число русских эмигрантов из Казахстана ни разу не опускалось ниже 100 тыс. в год (в рекордном 1994 году эмигрировали 304 500 человек). В 1998 году Казахстан наиболее часто упоминался как страна, на которую приходилось наибольшее число иммигрантов в Россию – 42,4 процента (для сравнения: доля Украины составляла 22,6 процента)<sup>10</sup>. Среди эмигрантов из Казахстана 71,2 процента составляли русские и 13,6 процента – украинцы и белорусы. В целом на Казахстан приходилось 35 процентов всех российских экспатриантов, тогда как в 1989 году в этой стране было сосредоточено 24,5 процента внутрисоюзной русской диаспоры<sup>11</sup>.

По данным российских ученых, среди причин миграции русских из Казахстана на первом месте стоят не экономические соображения, а опасения за личную безопасность, беспокойство за будущее детей и стремление сохранить собственную этнокультурную самобытность<sup>12</sup>. По мнению одного казахстанского автора, миграция из Казахстана не столько способствует этнической однородности в стране, сколько расчищает место для притока иммигрантов из соседних регионов, в частности из северо-западных областей Китая и Узбекистана<sup>13</sup>.

Во время визита Назарбаева в Москву в июле 1998 года Сергей Кириенко поднял вопрос о русском и русскоязычном населении Казахстана. Он привел статистические данные о "чистках" русских в административных структурах, об уменьшении их доли в общей численности населения (с 1992 года из Казахстана эмигрировали 1 млн. 340 тыс. русских) и о сокращении

---

<sup>10</sup> Ж.А. Зайончковская. Россия: миграция в разном масштабе времени. Центр изучения проблем вынужденных миграций в СНГ, 1999 год, с. 35–36.

<sup>11</sup> Там же, с. 37–38.

<sup>12</sup> См., в частности, А.Р. Вяткин, Н.П. Космарская, С.А. Панарин, ред. В движении добровольном и вынужденном: постсоветские миграции в Евразии. Москва: Наталис, 1999 год.

<sup>13</sup> Н. Масанов. Взаимодействие миграционных систем Казахстана, России, Китая и Средней Азии//Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии. Москва: Московский центр Карнеги, 1998 год, с. 63.

вещания российских телеканалов и русскоязычных радиопрограмм. Он указал на то, что в законе о языках приводится список официальных должностей, которые могут занимать только те, кто владеет казахским языком. Эти вопросы были впоследствии затронуты в подписанных Казахстаном и Россией документах, в частности в Декларации о вечной дружбе. Обе страны обещали предоставить своим гражданам "различные права и свободы без какой-либо дискриминации, ограничений или предпочтений". Кроме того, они заявили о своем праве на защиту интересов собственных граждан, проживающих на территории другой страны<sup>14</sup>. Президент Казахстана высказал свое мнение по поводу массовой эмиграции русских из Казахстана, выступая перед слушателями Академии государственной службы в Москве накануне ежегодного саммита СНГ в 2000 году. По его словам, в Россию возвращаются те, кто приехал в Казахстан еще в хрущевский период в ходе кампании по освоению "целинных земель"<sup>15</sup>.

Стремясь защитить интересы российских граждан, проживающих в Казахстане, российские лидеры в то же время избегали действий или комментариев, которые могли быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела Казахстана. Примечательно, что, по сообщениям российских средств массовой информации, именно Федеральная служба безопасности сообщила казахстанским властям о действиях, планировавшихся "русскими заговорщиками" в Усть-Каменогорске, к которым впоследствии были применены необычайно жесткие меры. Даже подавляющее большинство независимых российских экспертов, которые не обязаны следовать требованиям официальной политики, проявляли осторожность и такт, касаясь вопросов, имевших отношение к внутренним делам Казахстана. Наиболее резкая критика внутренней ситуации в Казахстане исходит не от российских аналитиков, а от казахстанской научной элиты. Так, один казахстанский автор, отметив, что на текстильном производстве в крупных городах Казахстана занято преимущественно русскоязычное население, констатирует: "Добившись суверенитета, высший эшелон казахского этноса превратился при этом в

---

<sup>14</sup> Светлана Бабаева, Владимир Михеев. Москва заступилась за русских в Казахстане. — *Известия*, Москва, 8 июля 1998 года.

<sup>15</sup> "Центральноазиатские новости", Архив, 20 июня 2000 года, доступно в интернете по адресу: <http://www.smi.ru>.

авторитарное правительство, передавшее всю собственность в руки преимущественно казахской элиты. И победа этого средневекового принципа отнюдь не случайна"<sup>16</sup>.

Владимир Путин стал первым российским лидером, который пожелал лично ознакомиться с положением этнических русских в Казахстане. Сам факт его встречи с их представителями во время официального визита в Астану, состоявшегося 9–10 октября 2000 года, наблюдатели расценили как признак того, что эта проблема продолжает беспокоить российское руководство. Во время посещения Института Евразии Путин подчеркнул, что "дело не в экономике, а в эмоциональной обстановке — многие хотят уехать, потому что не видят для себя будущего в Казахстане"<sup>17</sup>.

## **РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА**

### *Вопросы энергетики*

Важным, определяющим фактором российской экономической политики в отношении Казахстана была и остается проблема Каспийского моря и каспийской нефти. В 1990-х годах российские дипломаты вначале настаивали на том, что правительства стран Каспийского моря должны воздерживаться от односторонних действий в отношении Каспия до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение относительно его правового статуса, основанного на принципах совместного использования моря и морского дна. Казахстан с этим не соглашался, и временами разногласия принимали столь острые формы, что это сказывалось на всех аспектах взаимоотношений между двумя странами. Однако Россия через свои нефтяные компании уже принимала участие в освоении Каспия, а также активно стремилась обеспечить транзит казахстанской и азербайджанской нефти через свою территорию. Наиболее значительным транспорт-

---

<sup>16</sup> Выступление Н.А. Амрекулова на "круглом столе" на тему "Кланы в Центральной Азии: традиции и современность". — *Центральная Азия: политика и экономика*, № 2, ноябрь 2000 года, с. 7.

<sup>17</sup> Цит. по В. Сириенко. Сомнения сняты. — *Континент*, Алматы, № 20(33), октябрь 2000 года, с. 25.

ным проектом была прокладка трубопровода из Тенгиза в Новороссийск, которая началась в сентябре 2001 года.

Под влиянием развития событий в данном регионе официальная российская позиция претерпела заметную эволюцию, и к началу 1998 года Россия и Казахстан согласовали общий подход к каспийской проблеме. 9 июня 1998 года президенты России и Казахстана подписали соглашение о демаркации морского дна в северной части Каспийского моря, в котором учитывалось суверенное право каждого государства на его разработку. В соответствии с соглашением море разграничивалось по линии, проходящей на равном удалении от побережья обеих стран. Вскоре после этого, во время июльского визита Нурсултана Назарбаева в Москву, был подписан еще один важный документ — Декларация о вечной дружбе и союзе с ориентацией на двадцать первый век. В самом конце 1999 года российское правительство предложило Казахстану дополнительную квоту на экспорт через российскую территорию в 2000 году 2,5 млн. т нефти. В целом транзитная экспортная квота Казахстана на перекачку нефти-сырца по нефтепроводу Атырау — Самара в настоящее время составляет 11,5 млн. т (в том числе 8,5 млн. т предназначено для государств за пределами региона), что на 5 млн. т больше, чем в прошлом году, что сулит прибыль в размере 750 млн. долл. США<sup>18</sup>. Российскому руководству не просто удалось решение об увеличении казахстанской квоты, поскольку российские нефтяные компании опасались, что это может повредить их интересам. Однако заинтересованность России в долговременном стратегическом партнерстве пересилила заинтересованность в получении кратковременных экономических выгод.

Российско-казахстанское сотрудничество в транспортировке казахстанской нефти и развитии топливно-энергетического комплекса обсуждалось в ходе ряда визитов, в том числе визитов министра энергетики и минеральных ресурсов Казахстана Владимира Школьника в Москву в мае и декабре 2001 года; визита специального представителя президента по вопросам Каспийского моря Виктора Калюжного в Астану в июле; визита Михаила Касьянова в сентябре 2000 года спустя два месяца после визита российского министра транспорта Сергея Франка, и целой серии других визитов.

---

<sup>18</sup> Г. Абраменко. Сколько стоит финансовая стабильность? — *Континент*, Алматы, № 1(14), 12–25 января 2000 года, с. 11.

19 января 2000 года в Москву с целью изучения ближайших перспектив взаимного сотрудничества и интеграции прибыл премьер-министр Казахстана Касымжомарт Токаев. В ходе этого визита было подписано соглашение о создании совместного казахстанско-российского предприятия на базе Экибастузской ГРЭС-2. В счет задолженности по поставкам электроэнергии Казахстан согласился передать России 50-процентную долю в предприятии. Токаев также официально оформил упоминавшееся ранее соглашение об увеличении квоты на перекачку казахстанской нефти по российским трубопроводным системам, включая нефть, предназначенную для экспорта за пределы России. Были согласованы планы по стимулированию инновационных проектов и разработке новых технологий. В марте 2000 года компания "ЛУКойл" объявила об открытии крупных запасов нефти в Хвалынской формации, что придало новый импульс поискам решения территориального вопроса и стимулировало усилия России по разработке своих собственных месторождений на Каспии. Не случайно 25 июля 2000 года российские компании "ЛУКойл", ЮКОС и РАО "Газпром" подписали учредительный документ о создании Каспийской нефтяной компании. Казахстанские эксперты расценили это как фактор, способный повысить статус России на Каспии и даже "значительно изменить баланс сил в случае окончательного провала проекта Баку – Джейхан и уменьшить американское влияние"<sup>19</sup>.

По всей видимости, широко разрекламированный план строительства системы нефтепроводов протяженностью более 3 тыс. км через западный Казахстан и Китай будет отложен на неопределенный срок по причине высокой стоимости проекта, низкого качества нефти, добываемой в Казахстане, и недостаточных объемов добычи. К тому же в настоящее время нефтяные компании привлекают другие, более экономичные маршруты. Так, ЮКОС уже согласилась поставлять нефть в Китай – сначала по железной дороге, а потом по нефтепроводу Ангарск – Китай, что может в конечном счете похоронить казахстанский проект<sup>20</sup>.

И Россия, и Казахстан хотят экспортировать нефть и газ на китайский рынок. В Китае только начинает создаваться нацио-

---

<sup>19</sup> Д. Сатпаев. Новая "каспийская игра" России. – *Центральная Азия: политика и экономика*, № 1, октябрь 2000 года, с. 40.

<sup>20</sup> Г. Абраменко. Сколько стоит финансовая стабильность?, с. 11.



нальная система газоснабжения, и ее ввод в действие должен увеличить спрос на газ в течение следующего десятилетия более чем втрое. В числе проектов, рассматриваемых в Китае, – трубопроводы из России, а также из Туркменистана и Казахстана (длина трубопровода из Казахстана составит 3370 км, а его пропускная способность – 25 млрд. кубометров в год)<sup>21</sup>.

### **ИНТЕГРАЦИЯ В ЭКОНОМИКЕ, СОГЛАСОВАННОСТЬ В ПОЛИТИКЕ**

В середине 1990-х годов российские лидеры уделяли пристальное внимание предложению Назарбаева о создании Евразийского союза, но тогда они не были готовы к его осуществлению. Обозреватели в российских средствах массовой информации говорили о неприемлемости для России любой формулы отношений с государствами СНГ, возникшей не в России. Однако в конечном счете идеи президента Казахстана все же послужили основой для расширения интеграции. Так, 6 января 1995 года Россия и Беларусь заключили соглашение о создании таможенного союза, к которому 20 января присоединился Казахстан (а позднее Кыргызстан и Таджикистан). 29 марта 1996 года был также подписан договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной сферах. Однако на практике таможенный союз сталкивался с существенными трудностями, проистекавшими из нежелания каждого из государств поступиться хотя бы частью своего суверенитета. Россия, которая не без оснований считала себя ведущей страной союза, не стала в этом смысле исключением. Например, вместо того чтобы выработать общую систему тарифов, таможенный союз просто принял их российский уровень. Не было взаимопонимания и по вопросу об охране границ. Вместо принятия мер по открытию своих территорий друг для друга государства-члены воздвигали новые барьеры для защиты своих суверенных интересов. Вскоре пришло понимание того, что интеграция имеет свои пределы, а забежание вперед серьезно осложнит отношения между государствами-участниками. Финансовый кризис 1998 года нанес тяжелый

---

<sup>21</sup> С. Смирнов. Нефтегазовая жажда Китая. – *Континент*, Алматы, № 19, 4 – 17 октября 2000 года, с. 25.

удар по интеграционным усилиям "группы пяти". Защищая свои собственные интересы, каждое правительство предприняло односторонние шаги, которые не только не получили одобрения других правительств, но и нанесли вред их собственным интересам. Жители соседних с Казахстаном областей России выражали недовольство по поводу мер, ограничивших вывоз их сельскохозяйственной продукции на казахстанские рынки.

Еще одним поводом усомниться в перспективах интеграции стала судьба так называемых "финансово-промышленных групп" (ФПГ). В начале 1990-х годов российские финансово-промышленные круги разрабатывали грандиозные планы расширения своего присутствия в Казахстане, а российское и казахстанское правительства позднее заключили соответствующее соглашение. В сущности, ФПГ, как полагали российские политики, должны были фактически стать основной формой промышленных и финансовых связей между двумя странами. Предполагалось, что оба правительства предложат ФПГ свои гарантии и выдадут им лицензии по платежам и кредитам в национальной валюте<sup>22</sup>. ФПГ "Алтай", например, даже была зарегистрирована, и в ее состав должны были войти Усть-Каменогорский свинцово-цинковый завод, Лениногорский полиметаллический комбинат, Магнитогорский, Череповецкий и Липецкий заводы, а также некоторые российские финансовые структуры. Улыбинский металлургический завод собирался войти в ФПГ, создаваемую российскими предприятиями, входящими в акционерную компанию ТВЭЛ. Изучались и другие варианты<sup>23</sup>. Однако в итоге на пути к созданию ФПГ возникли бюрократические преграды, и к началу 2000 года было создано всего одно совместное предприятие — в угольной энергетике.

Российские инвесторы также хотели принять участие в процессе приватизации в Казахстане. Российское правительство составило реестр заинтересованных сторон и высказало желание, чтобы Казахстан выплатил долг России акциями приватизированных казахстанских предприятий. Казахстан отказался, предпочитая получать за акции "живые деньги". Кроме того, по утверждению ряда экспертов, правительство Казахстана не хо-

---

<sup>22</sup> См., в частности, *Инженерная газета*, Алматы, 1995 год, № 3, с. 1.

<sup>23</sup> Е.М. Иванов. Казахстан, Россия и перспективы экономического союза СНГ//Е.М. Кожокин, ред. Казахстан: реалии и перспективы независимого развития. Москва: РИСИ, 1995 год, с. 53.

тело значительного укрепления позиций российского капитала на своей территории. В 2000 году на российские компании приходилось 6 процентов всех прямых иностранных инвестиций в Казахстане. Этот рост объяснялся главным образом увеличением (с января по июнь 2000 года) числа действующих в Казахстане российских и совместных казахстанско-российских предприятий: увеличившись на 71 предприятие, их стало 396<sup>24</sup>.

В то же время в январе 1997 года Казахстан установил налог на добавленную стоимость (НДС) на товары, импортируемые из стран — членов таможенного союза, что привело к сокращению на треть торгового товарооборота между этими государствами. К середине 1998 года казахстанский экспорт в Россию снизился еще на 10 процентов, а импорт из России — на 29 процентов<sup>25</sup>.

Во время визита Владимира Путина в Казахстан в сентябре 1999 года обсуждалась программа взаимного сотрудничества на период до 2007 года и создания восьми ФПГ (пяти в металлургической промышленности и трех в машиностроении), восьми транснациональных нефтяных и угольных компаний, а также более 100 совместных предприятий в различных отраслях экономики<sup>26</sup>. В начале 2000 года была образована рабочая группа для выработки предложений по интеграции в области оборонного производства и военной техники.

Россия стремилась также к сотрудничеству с Казахстаном по различным вопросам с участием третьих стран. В частности, российские и казахстанские интересы совпадают в контексте китайско-российско-казахстанских отношений. В качестве примера можно привести вопрос о реках, протекающих по территории всех трех государств, в частности об Иртыше и Или, из которых Китай планировал забирать воду для удовлетворения потребностей Синьцзян-Уйгурского автономного района. Намерения Китая вызвали особую озабоченность в Казахстане, который уже испытывает серьезные затруднения с водоснабжением; они также затрагивают и российские интересы. Казахстану чрезвычайно сложно решать эту проблему на двусторонней ос-

---

<sup>24</sup> По данным за 2000 год Российского торгпредства в Казахстане.

<sup>25</sup> Юрий Тыссовский. Назарбаев учится кататься на велосипеде. — *Век*, Москва, 1998 год, № 6, с. 7.

<sup>26</sup> Россия и Казахстан также будут совместно вести разработку и производство оружия (из интервью с Л.В. Драчевским). — *Континент*, Алматы, № 3, 19–22 февраля 2000 года, с. 5.

нове, поэтому в Астане придерживаются мнения, что "в настоящее время наиболее перспективной альтернативой для урегулирования этой проблемы является проведение переговоров в многостороннем формате с привлечением всех заинтересованных сторон"<sup>27</sup>. Астана призвала мировое сообщество уделить больше внимания этому вопросу. Исключительно актуальной проблемой и для Москвы, и для Пекина остается китайская иммиграция в Россию. В многостороннем формате три стороны уладили и остававшиеся неразрешенными вопросы в отношении границ с Китаем. Российские и казахстанские интересы также пересекаются по вопросам, касающимся других третьих стран, наибольшее значение среди которых имеет развитие отношений с Ираном, не в последнюю очередь в связи с проблемами Каспия.

Однако по-прежнему отсутствовало сколь-либо заметное продвижение к масштабной экономической интеграции. Когда Кыргызстан вступил в ВТО и открыл свои рынки для притока товаров и услуг из стран, не входящих в таможенный союз, Россия, Казахстан и Беларусь заявили, что будут вынуждены принять меры для защиты своих рынков. 6 октября 2001 года в Астане было подписано соглашение о введении мер по регулированию ввоза товаров и услуг из третьих стран на рынки государств — членов таможенного союза. Для России стало еще более очевидным, что ожидания относительно интеграции в рамках таможенного союза (который на деле не был союзом ни юридически, ни экономически)<sup>28</sup> были явно преувеличенными. Российское руководство пришло к заключению, что организационный потенциал "группы пяти" исчерпан. 23 мая 2000 года на заседании Межправительственного совета в Минске Владимир Путин выступил с инициативой — одной из первых в качестве президента России — о замене старого союза на новую межправительственную экономическую организацию с четкой структурой и действенными механизмами управления и координации. Однако при подготовке основы для новой организации участники продолжали сопротивляться передаче какой-либо части своих суверенных прав транснациональ-

---

<sup>27</sup> Л.Ю. Гусева. Экологическая угроза региональной безопасности. — *Аналитическое обозрение*, Алматы, № 1, январь 2000 года, с. 13.

<sup>28</sup> Эта точка зрения была озвучена представителями российского Министерства иностранных дел (см. *Владимир Михайлов, Константин Драчевский*. По пути взаимодействия и сотрудничества. — *Независимая газета*, Москва, 4 ноября 2000 года).

ной организации. Снова надежды российских и казахстанских борников более полной интеграции не выдержали столкновения с реальностью. Возобладала более умеренная линия. Президенты России, Казахстана, Беларуси, Кыргызстана и Таджикистана подписали договор об образовании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). ЕврАзЭС стало одной из самых важных многосторонних структур в регионе, и именно в его рамках решаются теперь вопросы российско-казахстанских отношений. На встрече лидеров ЕврАзЭС, состоявшейся во время саммита СНГ в Минске 31 мая 2001 года, первым председателем организации был избран Назарбаев.

### **ТОРГОВЛЯ**

Возобновление двусторонних и многосторонних связей на политическом уровне и разрешение ряда застарелых проблем, осложнявших отношения между Россией и Казахстаном, наряду с укреплением экономического положения обеих стран способствовали более динамичному развитию торговых и экономических отношений между ними. В результате, по данным Статистического управления Казахстана, в 2000 году объем внешней торговли, без учета неофициальной торговли, между Россией и Казахстаном достиг 4,2 млн. долл., превысив в 1,7 раза уровень 1999 года. Объем экспорта увеличился в 1,6 раза и достиг 1,8 млн. долл.; импорт вырос в 1,8 раза и составил 2,4 млн. долл. Доля России в общем объеме внешней торговли Казахстана выросла с 27 процентов в 1999 году до 30 процентов в 2000 году. Россия остается крупнейшим потребителем казахстанских товаров: на ее долю приходится до 20 процентов всего объема казахстанского экспорта. Она также обеспечивает почти 50 процентов импорта Казахстана.

Начали быстро развиваться российско-казахстанские хозяйственные связи на местном уровне. В течение 2000 года пограничные области России посетили семь руководителей областей Казахстана, в том числе аким Северо-Казахстанской области Кажмурат Нагманов, аким Восточно-Казахстанской области Виталий Метте, аким Кустанайской области Умирзак Шукеев и аким Астаны Адилбек Джаксыбеков. В свою очередь, ряд российских региональных руководителей посетили различные области Казахстана и Астану: губернатор Омской области Леонид Полежаев, губернатор Челябинской области Петр Сумин, заме-

стителю губернатора Курганской области В. Охонин и мэр Москвы Юрий Лужков. В Казахстане зарегистрированы и начали действовать представительства ряда российских республик и областей: Башкортостана, Дагестана, Ингушетии, Калмыкии, Якутии (Саха), Татарстана и Алтайского края. Как и прежде, приграничное сотрудничество осуществлялось на основе схемы, разработанной для промышленных кооперативов, в частности предприятий топливно-энергетического комплекса, а также для специализации и кооперирования в гуманитарной и культурной областях.

В 2000 году по мере роста промышленного производства в России возросло и потребление казахстанского сырья, в том числе минерального топлива — в 2,2 раза, железа — в 1,5 раза, изделий из черных металлов и свинца — в 2 раза. Импорт увеличился фактически по всем категориям товаров. В том же году правительство Казахстана, стремясь сбалансировать товарооборот, приняло программу импортозамещения. В числе прочих мер оно ввело нулевые ставки налога на добавленную стоимость на текстиль, ткани, кожу и обувь, отсрочило долговые обязательства соответствующих отраслей промышленности и отменило таможенные пошлины на импортируемое ими сырье. Кроме того, под предлогом защиты внутренних рынков от демпинга администрация ввела ограничения, например лицензии и протекционистские тарифы, на другие импортные товары, за исключением дефицитного в 1999–2000 годах российского бензина и дизельного топлива. По мнению специалистов, эти протекционистские меры могут отрицательно сказаться на российском экспорте в Казахстан.

## **ДВУСТОРОННИЕ И МНОГОСТОРОННИЕ СВЯЗИ**

Таким образом, первые пять лет после обретения Казахстаном независимости российскую политику в отношении этой страны отличали отсутствие ясности, а временами даже полная неопределенность. Эти недостатки не были устранены во время правления Бориса Ельцина. Данный период в российско-казахстанских отношениях было бы справедливо охарактеризовать как череду церемоний подписания документов, большинство из которых вскоре были забыты; лишь немногие, и те с большим трудом, были доведены до стадии осуществления.

По словам известного российского обозревателя, "усилия Москвы в разрешении конкретных актуальных проблем в российско-казахстанских отношениях не были привязаны к каким-то всеохватывающим рамкам"<sup>29</sup>. В конце концов отсутствие четкой позиции у российских политических кругов привело к тому, что президент Ельцин не поехал в Казахстан на празднества в честь новой столицы — Астаны — и отсутствовал в Алматы на встрече "шанхайской пятерки". Разные ведомства и ветви власти порой открыто высказывали противоположные мнения по вопросам политики в отношении Казахстана. Исполнительная власть по большей части поддерживала политику Назарбаева как в силу российской заинтересованности в стабильности и предсказуемости режима, так и потому, что, по их мнению, два государства слишком взаимозависимы, чтобы Казахстан мог допустить значительное отклонение от союза с Россией. В противоположность этому, различные парламентские группы, например руководство Комитета по делам СНГ Верховного Совета [Государственной Думы], критиковали казахстанское руководство за его политику в отношении русскоязычного населения и призывали этнических русских не доверять интеграционным планам казахстанского лидера. Еще один наглядный пример — российская политика в отношении Каспийского бассейна: в то время как российские дипломаты настаивали на признании незаконными любых односторонних шагов прибрежных стран по разработке нефтяных ресурсов при отсутствии формального режима, российские нефтяные компании, в частности "ЛУКойл", принимали в них непосредственное участие.

Однако ко второй половине 1990-х годов разработка и практическое осуществление российской внешней политики постепенно обрели институциональные рамки, деятельность различных ведомств стала более согласованной, а влияние групп интересов приобрело форму, более присущую демократическим государствам.

С приходом Путина к власти в 2000 году российско-казахстанские отношения получили новый импульс, что нашло отражение как в интенсивности, так и в продуктивности контактов на высшем уровне. 18–20 июля Назарбаев нанес официальный визит в

---

<sup>29</sup> Александр Бовин. Казахстанский азимут. — *Известия*, Москва, 8 июля 1998 года.

Россию, в ходе которого главы двух государств подписали Совместную декларацию и Меморандум о дальнейшем сотрудничестве в обеспечении работы Байконурского комплекса, соглашение о сотрудничестве в сфере информации и коммуникаций и ряд других соглашений. Они также обсудили возможности для сотрудничества в нефтяной, газовой, электроэнергетической и угольной отраслях.

Спустя три месяца Путин нанес ответный визит. Одним из важнейших для него был каспийский вопрос, и на этот раз президенты двух стран подписали Декларацию о сотрудничестве, основанную на признании модифицированной срединной линии, демаркирующей морское дно, а море как таковое оставалось свободным для навигации всех прибрежных государств. Оба лидера подчеркнули, что правительства их стран не намерены "оказывать давление" на соседей по Каспийскому морю. Россияне согласились увеличить квоту на транспортировку казахстанской нефти через российскую трубопроводную систему, подчеркнув свою заинтересованность в сотрудничестве с Казахстаном. Лидеры двух стран проанализировали развитие ЕврАзЭС, в котором Казахстан теперь играл важную роль. Они обсудили и другие вопросы двусторонних отношений, такие как делимитация российско-казахстанской границы, совместные усилия в борьбе против терроризма и организованной преступности, военно-техническое сотрудничество и создание правовой базы для функционирования космического центра "Байконур". Были подписаны соглашения об открытии российского консульства в Уральске и казахстанского консульства в Астрахани, об использовании во взаимной торговле шкалы непрямого налогообложения, о начале сотрудничества в топливно-энергетическом секторе, а также о координации действий в гуманитарной области. 18 ноября Назарбаев вновь приехал в Москву — второй его визит за один год. Он и Путин обсудили вопросы экономического сотрудничества, в частности в нефтегазовой отрасли и в области транспортной инфраструктуры, а также развития ЕврАзЭС.

Таким образом, в российской политике в отношении Казахстана имеются два главных приоритета — безопасность и обеспечение экономических интересов. Соответствующие задачи решаются как в двустороннем, так и в многостороннем порядке. Многосторонние отношения имеют большое значение, поскольку Казахстан является ключевым субъектом Центральноазиатского и Каспийского регионов СНГ, членом таких междунаро-



ных организаций, как ОБСЕ, Договор о коллективной безопасности СНГ, Шанхайская организация сотрудничества и ЕврАзЭС, участницей которых является и Россия; а также организаций, например ОИК, в которых Россия не участвует.

Особое значение для российско-казахстанских взаимоотношений имеет СНГ. С самого начала российская политика в отношении бывших советских республик была отражением противоположных концептуальных подходов: одни выступали за максимальное укрепление СНГ и его превращение в полностью интегрированный союз; другие предлагали сосредоточить внимание на развитии двусторонних связей и стремились создавать новые организационные формы и альянсы в рамках СНГ. Со временем стало очевидно, что ввиду огромных различий между государствами в экономическом развитии, уровне жизни и политической ориентации усилия по обеспечению свободного движения капитала, товаров, услуг и рабочей силы в пределах СНГ нереальны и даже нежелательны. Вместо этого государства СНГ восприняли концепцию разновременной и многоуровневой интеграции, при которой государства сами определяют ее форму и темпы, а также партнеров по интеграции, не выходя при этом за общие рамки СНГ и не форсируя естественный ход происходящих процессов ради соответствия общеполитическим заявлениям. После прихода к власти Путина российские официальные лица, в частности Сергей Иванов, в то время глава Совета безопасности, стали подчеркивать более важную роль двусторонних отношений по сравнению с многосторонними.

Впрочем, в отношениях России с Казахстаном многосторонний контекст сохраняет исключительное значение. Помимо ЕврАзЭС возрастает роль Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в особенности с тех пор, как в июне 2001 года она обрела свою нынешнюю форму, и после присоединения Узбекистана к пяти первоначальным членам. Интересы России, Казахстана и других членов ШОС сходятся в нескольких ключевых областях: проблемы региональной безопасности и общей угрозы, исходящей от религиозного экстремизма, нелегальный оборот наркотиков, агрессивный национализм и международный терроризм. Эскалация этих угроз привела к реанимации Договора о коллективной безопасности СНГ (ДКБ). В 2001 году в результате длительных и трудных переговоров Россия, Казахстан и четыре другие страны, подписавшие ДКБ, договорились о создании Коллективных сил быстрого реагирования. В соответ-

ствии с документами, подписанными на саммите стран – участниц ДКБ в Ереване в мае 2001 года, предусматривалось, что Коллективные силы быстрого реагирования должны включать по одному батальону от каждой страны, а их штаб будет находиться в Бишкеке<sup>30</sup>.

Коллективные силы быстрого реагирования в составе боеготовых подразделений сухопутных и военно-воздушных сил Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана были сформированы в августе 2001 года. Они оснащены высокомобильной военной техникой с полностью интегрированными вооружениями и средствами связи. Как сообщил начальник оперативного отдела военно-координационного штаба СНГ генерал-майор А.С. Третьяков, данная группировка, в зависимости от характера угрозы, способна перестраивать свою структуру, личный состав и средства усиления<sup>31</sup>. Первые совместные учения с боевыми стрельбами были проведены в октябре 2001 года в Баткенском районе Кыргызстана.

В 1999–2000 годах, вопреки российским заверениям, казахстанские аналитики забили тревогу по поводу того, что кое-кто в России, судя по комментариям в средствах массовой информации и неожиданному *сближению* Москвы и Ташкента, склонен рассматривать Узбекистан как наиболее значительное государство Центральной Азии, считая, что эта страна должна занять центральное место в российской политике в регионе. Однако последующие события не оставили никакого сомнения в том, что роль Казахстана в российской внешней политике несколько не уменьшилась. Более того, в России внимательно следили за многими аспектами перехода к рынку в Казахстане – от реформы ЖКХ, в которой он опережает другие государства СНГ, до амнистии вывезенных за рубеж капиталов и либерализации движения капитала, – по поводу которых в России не прекращаются споры, особенно в связи с обязательной продажей предприятиями части валютной выручки.

---

<sup>30</sup> Аркадий Дубнов. Лукашенко выдал военную тайну. – *Время новостей*, Москва, 28 мая 2001 года, с. 2.

<sup>31</sup> А.С. Третьяков. Противодействие международному терроризму: коллективные усилия государств – участников СНГ в военной сфере//Сборник докладов на конференции, проведенной Центром стратегических и политических исследований (Россия) и Королевским институтом международных проблем. Москва: Chatham House, 2002 год, с. 63.

## 11 СЕНТЯБРЯ И ПОСЛЕ

До 11 сентября в России не только считали, что всякое военное присутствие США или иное военное присутствие Запада в Центральной Азии принципиально противоречит ее интересам, но даже не допускали гипотетической возможности такого развития событий. Все изменилось с началом эскалации мирового терроризма и внезапным появлением очевидной угрозы для международного сообщества. По крайней мере, на момент написания этой книги в России признают заинтересованность в том, чтобы США и другие западные страны участвовали в укреплении безопасности в Центральноазиатском регионе, а в этом контексте стало приемлемым и их военное присутствие.

Однако только ли этим объясняется незамедлительно принятое Путиным решение о поддержке Соединенных Штатов после террористических нападений 11 сентября и оказании содействия в дальнейших антитеррористических операциях? Поступил ли он так, исходя только из оценки позиции Вашингтона как оправданной по сути? Или в силу срочной необходимости борьбы с терроризмом? Или в силу стремления достичь сближения с США? Некоторые российские политики предпочитали, чтобы Россия оказала США только политическую поддержку и помощь в получении разведанных, используя при этом свое значительное влияние, в частности на Таджикистан, чтобы заблокировать дислокацию американских военных сил на его территории. Они опасались, что американское присутствие, особенно долгосрочное, неизбежно приведет к ослаблению российского влияния в регионе. Очевидно, однако, что Путин и его сторонники предпочли "допустить" США в сферу безопасности на южном фланге СНГ с целью демонстрации своих намерений относительно беспрецедентного сближения с Западом, а также из опасения, что на Россию ляжет тяжелое, разорительное, непомерное бремя защиты партнеров по СНГ от терроризма. При этом пришлось бы обеспечить им также огромные объемы экономической помощи, которую они рассчитывали получить от США в обмен на предоставление доступа на свою территорию.

Полемика, разгоревшаяся в российском обществе после событий 11 сентября, отражала усиление озабоченности российской политической и деловой элиты в связи с растущей угрозой терроризма, но также в немалой степени и в связи с возможной

утратой Россией позиций в системе коллективной безопасности на ее южных границах. Это сопровождалось дальнейшим ростом обеспокоенности по поводу отрицательных последствий переориентации центральноазиатских режимов в сторону Запада для экономических, торговых и военных интересов России в регионе. Беспокойство усилилось в декабре 2001 года, когда Соединенные Штаты объявили о своем намерении аннулировать Договор по ПРО 1972 года, что было воспринято как основное свидетельство склонности американцев к односторонним действиям и как доказательство победы "ястребов" в администрации Буша над сторонниками дружбы с Россией<sup>32</sup>.

В новом контексте российско-казахстанских отношений каждая из стран заново оценила свое место в меняющейся центральноазиатской конфигурации безопасности, в том числе и роль таких ключевых институтов, как Договор о коллективной безопасности СНГ и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Оба правительства по-прежнему твердо намерены не только поддерживать жизнедеятельность этих структур, но и повышать их роль в борьбе с новыми угрозами, и прежде всего с мировым терроризмом и религиозным экстремизмом. Особое внимание уделялось Антитеррористическому центру в Бишкеке, созданному Россией и ее центральноазиатскими партнерами совместно с Китаем. Между тем в новых условиях все еще не ясно, какую роль, если им вообще отводится какая-то роль, данные институты будут играть в сотрудничестве с Западом. Более того, вслед за тем, как после террористических нападений 11 сентября российский и казахстанский лидеры сделали решительный шаг в сторону Запада, и после прибытия американских военных у Москвы и Астаны возникли сомнения относительно возможных последствий этих событий для их отношений с Китаем и появления в связи с этим нового узла противоречий. На встрече министров иностранных дел стран — членов ШОС, состоявшейся в Китае 7 января 2002 года, Игорь Иванов всячески подчеркивал, что ответственность за обеспечение безопасности в Центральной Азии несут прежде всего сами страны региона<sup>33</sup>.

Важное значение приобретает российско-казахстанское военное сотрудничество на Каспийском море, где в начале августа

---

<sup>32</sup> Алексей Пушков. Россия и США: пределы сближения. — *Независимая газета*, Москва, 27 декабря 2001 года.

<sup>33</sup> *Новости РТР*, 7 января 2002 года.

2002 года состоялись широкомасштабные военно-морские учения с участием вооруженных сил России, Казахстана и Азербайджана, а также наблюдателей от Ирана. На заключительном этапе учений четверка истребителей Су-27 ВВС Казахстана обеспечивала авиационную поддержку действий флота. Министр обороны России Сергей Иванов заявил в связи с этим, что, "если бы другие государства и регионы проявили готовность к созданию объединенных вооруженных сил на Каспии, мы бы это приветствовали"<sup>34</sup>.

Россия поддержала призыв Казахстана о созыве Конференции по взаимодействию и мерам доверия в Азии, которую заместитель министра иностранных дел Алексей Мешков охарактеризовал как форум, "призванный продемонстрировать, что решения сложных региональных проблем военными средствами не существует"<sup>35</sup>.

В период после 11 сентября президент Казахстана, как и остальные центральноазиатские лидеры, прилагал все усилия, чтобы максимально использовать сложившуюся ситуацию для установления еще более тесных отношений с Западом. Но от внимания российских наблюдателей не ускользнул тот факт, что при этом он ни на шаг не отступил от своей линии на интеграцию с Россией. С точки зрения России, курс на установление более тесных связей с Москвой вполне совместим со стремлением руководства Казахстана к диверсификации своих внешних связей или улучшению отношений с другими центральноазиатскими государствами. На встрече президентов Казахстана, Таджикистана и Узбекистана в декабре 2001 года были явно предприняты существенные шаги, направленные на развитие сотрудничества между этими государствами. С этой целью Центральноазиатское экономическое сообщество (ЦАЭС) было преобразовано в Организацию центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС). В известной степени она станет соперницей ЕврАзЭС, при этом важную роль в организации будет играть Ташкент.

Вначале казалось, что в результате событий 11 сентября и антитеррористической операции в Афганистане Узбекистан окон-

---

<sup>34</sup> Цит. по: В. Волков. Большой каспийский редут. — *Известия*, Москва, 12 августа 2002 года.

<sup>35</sup> Алексей Мешков. Философия стратегической стабильности. — *Независимая газета*, Москва, 8 августа 2002 года.

чательно обошел Казахстан в подспудной борьбе за лидерство в Центральной Азии. Узбекистан и в самом деле сыграл важную роль в успешном проведении антитеррористической операции в Афганистане и, действительно, сам подвергся нападению исламских экстремистов. Однако в конечном счете это не только не затмило, но, напротив, высветило значение Казахстана в глазах и мировых, и региональных деятелей. На это имеется несколько причин. Во-первых, Казахстан выглядит менее подверженным "заразе" экстремизма, чем другие центральноазиатские государства; во-вторых, имеющиеся в Казахстане обширные запасы нефти обещают превратить его в одного из немногих крупнейших экспортеров нефти на мировом рынке. Специалисты считают обнаружение запасов нефти только одного Кашаганского месторождения самым крупным геологическим открытием в этой части мира за последние тридцать лет. В-третьих, Казахстан как страна, успешно идущая по пути экономических реформ и интеграции в мировое сообщество, особенно подходит России в качестве партнера. По словам Назарбаева, среди государств СНГ к реальной интеграции в настоящий момент готовы только Россия и Казахстан, поскольку "реформы, проводимые в России и Казахстане, находятся на одинаковом уровне и действуют в схожих параметрах"<sup>36</sup>.

Впрочем, продолжая поддерживать российско-казахстанскую интеграцию, Назарбаев также подчеркнул не только экономическую слабость России, но и уменьшение ее военного потенциала: "В экономическом отношении Россия сегодня способна сделать немного. Растет научно-технический разрыв между Россией и развитыми странами, ее военный авторитет подорван"<sup>37</sup>. Со своей стороны, российские лидеры, вероятно, тоже признают ограничения, не позволяющие им проводить более активную политику в Казахстане и, в более широком смысле, в регионе в целом, о чем со всей очевидностью свидетельствует "американский прорыв" в этом регионе.

Тем не менее в новом контексте Россия, очевидно, намерена еще крепче связать свою политику с Казахстаном, в особенности по вопросу каспийской нефти. Российско-казахстанское со-

---

<sup>36</sup> Нурсултан Назарбаев. Демократия — не набор данных Богом заповедей. — *Независимая газета*, Москва, 28 декабря 2001 года.

<sup>37</sup> Там же.

глашение о разделе дна Каспийского моря послужило основой коллективного подхода к этой проблеме, который был окончательно закреплен подписанием в ноябре 2001 года параллельного соглашения между Астаной и Баку. Заинтересованность Назарбаева в строительстве трубопровода Баку — Джейхан больше не может рассматриваться как имеющая "антироссийскую" направленность, так как и сами российские лидеры теперь согласны с необходимостью диверсификации маршрутов транспортировки каспийской нефти.

И на глобальном, и на региональном уровне развитие событий после 11 сентября, сузив возможности России, будет продолжать оказывать влияние на ее политику в отношении Казахстана. Однако в конечном счете эта политика в ее основных чертах вряд ли претерпит существенные изменения. Российская политика будет по-прежнему основана на прагматизме и оценке экономических выгод, а также, в не меньшей степени, на учете интересов России в сфере безопасности. По-видимому, политика станет также более последовательной и предсказуемой, чем она была в прошлом. Кроме того, хотя значение двусторонних отношений, вероятно, будет возрастать, едва ли в ближайшем будущем утратит свою значимость и многосторонний контекст российско-казахстанских отношений.

На российскую политику в отношении Казахстана практически не повлияли драматические события, разыгравшиеся на мировой арене в 2003 году в связи с кризисом вокруг Ирака. Казахстан также продолжал следовать своему традиционному курсу на поддержание сбалансированных отношений с тремя центрами силы (США, Китай, Россия). В российско-казахстанских отношениях в это время стали набирать обороты две тенденции: во-первых, большее внимание к многостороннему контексту и, во-вторых, возрастание значимости в двусторонних и многосторонних отношениях сфер безопасности.

Это проявилось, в частности, в повышении роли и статуса группы стран — участниц Договора о коллективной безопасности, создавших на его основе в конце апреля 2003 года Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Особенно важным шагом было дополнение Коллективных сил быстрого реагирования (КСБР) постоянно действующими оборонными структурами. По заявлению генерального секретаря ОДКБ Николая Бордюжи, "в ближайшем будущем будут созданы региональные командования КСБР: на западном направлении — в Беларуси, на

кавказском направлении – в Армении и на центральноазиатском направлении – пока только в Казахстане"<sup>38</sup>. Российско-казахстанский вектор в ОДКБ в перспективе может оказывать стимулирующее воздействие на всю систему российско-казахстанских связей.

Помимо ОДКБ наметилось продвижение вперед в ШОС. Во время иракского кризиса в позициях ее членов наблюдались заметные расхождения. Россия и КНР были определенно против односторонних военных действий США, Казахстан вместе с Кыргызстаном и Таджикистаном заняли позицию нейтралитета, декларируя стремление придерживаться "рамок международного права". Узбекистан полностью поддержал США. Совещание министров иностранных дел стран – членов ШОС в Алматы и последовавший за ним московский саммит ШОС 29 мая 2003 года привели к дальнейшему развитию организационной структуры ШОС. Постоянно действующим рабочим органом "шестерки" стал Секретариат в Пекине, который возглавил посол КНР в Москве Чжан Дэгуан. Было официально принято решение о создании Региональной антитеррористической структуры (РАТС) со штаб-квартирой в Бишкеке. И Секретариат, и РАТС должны начать действовать с 1 января 2004 года. На саммите было утверждено десять документов, регламентирующих деятельность ШОС, одобрен план оборонных ведомств "шестерки" относительно проведения осенью 2003 года совместных антитеррористических учений в Казахстане. Становление ШОС многие российские и казахстанские аналитики расценили как еще один шаг к укреплению сотрудничества России и Казахстана в сфере безопасности. При этом в Казахстане исходили из того, что решения саммита закрепили роль Китая в институтах этой организации как ключевую<sup>39</sup>. Принятая саммитом декларация, как известно, отразила стремление "шестерки" разработать новую концепцию безопасности. Оставалось неясным, как страны – участницы и ОДКБ, и ШОС, в частности Россия и Казахстан, будут распределять функции в рамках этих двух структур.

В ходе иракского кризиса также росло значение энергетической составляющей в российско-казахстанских отношениях.

---

<sup>38</sup> Александр Куранов, Николай Бордюжа. За безопасность надо платить. – *Независимая газета*, Москва, 20 мая 2003 года.

<sup>39</sup> Владимир Сергиенко. Выбор приоритетов. – *Континент*, Алматы, № 12 (99), 18 июня – 1 июля 2003 года, с. 33.



Для этого сотрудничества и в этой сфере важную роль играет китайский фактор, о чем свидетельствует явная взаимосвязь между планами сотрудничества в области энергетики КНР с Россией и Казахстаном.

В 2003 году Москва и Астана продолжали наращивать совместные усилия по противодействию угрозам, которых прежде не было, — терроризму, нелегальному обороту наркотиков, неконтролируемому перемещению людей. Продолжалось укрепление пограничного режима. В частности, в феврале было подписано двустороннее межправительственное соглашение об образовании на границе нескольких пропускных пунктов. Эти усилия, однако, осложняются незавершенностью процесса делимитации российско-казахстанской границы, который, по мнению специалистов, может продлиться до 2012 года<sup>40</sup>.

В целом можно заключить, что тенденция к российско-казахстанскому сближению в 2002—2003 годах приобрела более устойчивый, чем прежде, характер.

---

<sup>40</sup> И. Плутарев, В. Носатов. Великий контрабандный путь. — *НГ-Дип-куррьер*, 21 апреля 2003 года, с. 12.

## ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА

РОБЕРТ ЛЕГВОЛД

**И**з всех великих держав, проявлявших интерес к Центральной Азии, именно Соединенные Штаты после событий 11 сентября коренным образом изменили свое отношение к этому региону. Не в том дело, что раньше США игнорировали Казахстан и соседние с ним государства. В отличие от европейцев или японцев, не видевших особых причин для концентрации политических усилий в отношении этой страны или региона в целом, президенты США от Джорджа Буша-старшего до Билла Клинтона в течение многих лет говорили о важности региона и даже разрабатывали в отношении его довольно амбициозные планы. Тем не менее степень американской вовлеченности никогда не поднималась до уровня этой риторики, а в последние годы пребывания у власти администрации Клинтона решимость действовать и тем более попытки предпринять серьезный концептуальный анализ региона практически сошли на нет.

События 11 сентября привнесли в американскую политику прежде отсутствовавшую уверенность. Говоря о новом геополитическом значении Центральной Азии и важной роли Узбекистана и Таджикистана как "переднего края" в войне против терроризма, администрация Буша обозначила то, что в одночасье стало главной заботой внешней политики США. Борьба против международного терроризма на своей первой стадии — войны в Афганистане — превратила Центральную Азию как в важнейший стратегический ресурс, так и в новый источник тревог. Важнейший стратегический ресурс — потому что Соединенные Штаты и их союзники нуждались в базах ВВС не только для действий в южном направлении военного характера, но и для доставки гуманитарной и иной помощи в целях послевоенного восстановления Афганистана. Новый источник тревог — потому что

данный регион не защищен от политической нестабильности, терроризма и прочих пагубных стихий, которые все еще способен генерировать Афганистан, а также, пожалуй, Пакистан или Иран.

Сильнейший импульс, который эта внезапная обеспокоенность в связи с международным терроризмом придала американской заинтересованности в этом регионе, нашел многообразное отражение, в том числе в двух ключевых аспектах. Во-первых, он по-новому высветил давнишние цели США в регионе, одновременно осложнив процесс их достижения. Поддержка демократических преобразований и экономических реформ перестала быть для США просто вопросом принципа или возлагавшихся на эти страны надежд; опасения за их внутреннюю стабильность, в случае если репрессии усилятся или экономический рост прервется, приобрели новую, не виданную прежде остроту. Но слишком громогласно и настойчиво оказывать давление на авторитарные режимы, находящиеся у власти в критически важных странах региона, в том числе в Казахстане, значило подвергнуть риску ту роль, которую им предназначил Вашингтон в задуманном широком предприятии глобального масштаба. Прежняя заинтересованность Соединенных Штатов в нефтяных и газовых ресурсах региона сохранялась, но теперь уже не она диктовала порядок действий. Напротив, в политике, главные архитекторы которой служат в Министерстве обороны, она не только отошла на задний план, уступив место военному сотрудничеству, но и приобрела свой собственный аспект национальной безопасности, когда возникли сомнения в стабильности ближневосточных источников энергетических ресурсов.

Во-вторых, эта новая обеспокоенность вылилась в обязательства, которые прежде были немыслимы для любой администрации США. Ведя войну в Афганистане осенью 2001 года, Соединенные Штаты не только обеспечивали себе зону действий в Узбекистане, Кыргызстане и Таджикистане. Они взяли на себя обязательство, хотя и в довольно-таки неконкретной форме, поддерживать безопасность в Центральной Азии в дальнейшем. Центром этих новых усилий стал Узбекистан. В принятом в октябре 2001 года совместном заявлении, официально оформившем доступ США на военно-воздушную базу Ханабад, оба правительства пышно рекламировали "новые отношения, основанные на долгосрочной приверженности к обеспечению безопасности и регио-

нальной стабильности"<sup>1</sup>. Более того, администрация Буша обещала "в срочном порядке проводить консультации по поводу необходимых действий в зависимости от ситуации в случае прямой угрозы безопасности или территориальной целостности Республики Узбекистан"<sup>2</sup>. Представители Госдепартамента поспешили разъяснить, что это не означает полномасштабных гарантий взаимной безопасности или нового военного союза<sup>3</sup>. Но узбеки не скрывали удовлетворения в связи с приходом американцев. И американцы пришли: сначала военные части, а потом, в конце января 2002 года, — высокопоставленные чиновники для участия в первых "американо-узбекистанских консультациях по сотрудничеству в сфере безопасности".

Когда война в Афганистане подходила к концу, Соединенные Штаты только еще приступали к переоборудованию военных баз в Узбекистане и Кыргызстане. Судя по лихорадочной деятельности по реконструкции взлетно-посадочных полос, возведению жилья, развертыванию систем связи, а также в связи с прибытием самолетов F-15E и F-18, Соединенные Штаты намеревались здесь остаться. Или, если даже основная часть американских военных уедет по окончании операции в Афганистане, что представлялось вероятным, останется в полной готовности инфраструктура, позволяющая быстрое развертывание. Таким образом, по словам Пола Вулфовица, заместителя министра обороны США, Соединенные Штаты имели в виду "дать понять

<sup>1</sup> Сообщение агентства Ассошиэйтед Пресс от 14 октября 2001 года. Совместное заявление, подписанное во время визита в Вашингтон президента Казахстана Назарбаева в декабре 2001 года, гласит: "В духе партнерства Казахстан и Соединенные Штаты намерены усилить совместную деятельность по обеспечению безопасности и стабильности в Центральной Азии". Белый дом, канцелярия пресс-секретаря, 21 декабря 2001 года.

<sup>2</sup> Позднее, в марте 2002 года, министры иностранных дел двух государств подписали Соглашение о широком политическом и стратегическом партнерстве, подтвердившее октябрьские обязательства. См. "United States-Uzbekistan Declaration on the Strategic Partnership and Cooperation Framework", March 12, 2002, U.S. Department of State Fact Sheet, на сайте <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/8736.htm>.

<sup>3</sup> Или, как выразился высокопоставленный сотрудник администрации, "мы подаем сигнал, что мы к этому стремимся, что мы не собираемся пофлиртовать и бросить их. Но это не клятва, скрепленная кровью, подобная той, что мы даем в НАТО". *Michael R. Gordon and Stephen Lee Myers. Uzbekistan to Let U.S. Use Bases In Return for Promise of Security. — The New York Times, October 13, 2001, p. A1.*

всем, в том числе таким важным государствам, как Узбекистан, что мы имеем возможность вернуться, и мы действительно вернемся — мы вовсе не собираемся о них забывать"<sup>4</sup>.

Но имела ли администрация достаточно полное представление о странах и о регионе, по отношению к которым брала на себя обязательства? Приступила ли она загодя к анализу сложного переплетения действующих там сил и запутанной, потенциально опасной с точки зрения безопасности ситуации, которая могла там в результате возникнуть, или же ставка на этот регион по сути была производным от войны в Афганистане и сделана без глубокого анализа? Всего год спустя администрация опять начала войну со страной, расположенной недалеко от Афганистана, но в совершенно иных обстоятельствах, не получив поддержки России и столкнувшись с противодействием ряда стран Центральной Азии. Война против баасистского режима в Ираке по этим и другим причинам скорее запутала, чем прояснила ответы на эти вопросы. По окончании иракской войны все еще трудно сказать, несмотря на повышенное внимание к региону, насколько более продуманно и умело новая администрация определяет стратегические интересы США в Центральной Азии, чем ее предшественники.

### **ЗОНЫ ИНТЕРЕСОВ: ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И ВНУТРЕННЯЯ АЗИЯ**

Если рассматривать их в правильном ракурсе, интересы США в Центральной Азии огромны — они гораздо масштабнее, чем принято считать. Центральная Азия находится в сердце стратегически жизненно важной арены, которая, без сомнения, будет определять характер международных отношений внутри Азии и Евразии. Назовем пространство, протянувшееся от российской нижней Волги до дальневосточных районов России, через пограничные районы Китая (Внутренняя Монголия, Синьцзян и Тибет) и через Центральную Азию до Афганистана, Внутренней Азией. В течение длительного времени поглощенная двумя великими империями, эта обширная территория поднимается на фоне крушения одной из них — российской — и непредсказуемой эволюции

---

<sup>4</sup> *Eric Schmitt and James Dao. U.S. Is Building Up Its Military Bases in Afghan Region. — The New York Times, January 9, 2002, p. A1.*

другой – китайской. Эта часть суши, богатая энергетическими и другими природными ресурсами и одновременно взрывоопасным потенциалом внутригосударственного распада и межгосударственных конфликтов, обладает огромным резервом влияния на исход борьбы добра и зла во всей Азии и на постсоветском пространстве.

Для Китая и России Внутренняя Азия – нечто большее, чем близлежащий источник нестабильности. Она объединяет некоторые тенденции внутри Казахстана и других стран Центральной Азии с наиболее опасными источниками беспокойства в их собственном обществе. Например, надежды Китая ограничить подъем уйгурского национализма в Синьцзяне в немалой степени зависят от того, будет ли этот огонь подпитываться кислородом из-за казахстанской и кыргызской границы. Положительный либо отрицательный ответ на этот вопрос, в свою очередь, определяется тем, насколько прочны эти страны и насколько эффективно их правительства сохраняют контроль над радикальными группами, действующими на их территории. Кроме того, если Синьцзян и может показаться наиболее вероятным звеном, грозящим политическим переворотом в Центральной Азии, то, говоря по правде, такие китайские регионы Внутренней Азии, как Тибет и Внутренняя Монголия, составляют наиболее уязвимую часть этой страны. И в случае России события в Центральной Азии напрямую влияют на ее внутренние дела. Поведение и лояльность мусульман в России в долгосрочной перспективе будут отражать то направление, которое ислам примет в Центральной Азии. Уже сейчас официальные лица в России проявляют обеспокоенность в связи с усиливающейся активизацией российских мусульман, которую российский министр без портфеля по делам национальностей Владимир Зорин назвал в начале 2002 года своей "самой острой политической проблемой"<sup>5</sup>.

Однако Внутренняя Азия не просто резко расширяет сферу потенциальной нестабильности; она также перекраивает географическую карту в ее важнейших, прежде всего энергетических, параметрах. Каспийский регион не является больше нефтегазовой осью Центральной Азии. Теперь центральноазиатские нефть и газ становятся частью куда более обширной энергетической системы, координаты которой в конечном счете свяжут воедино

---

<sup>5</sup> RFE/RL *Newslines*, Vol. 6, No. 10, January 16, 2002.

российские нефтеперегонные мощности и трубопроводы, китайские энергетические рынки, а также собственные газовые и нефтяные ресурсы Китая во Внутренней Азии и энергетический потенциал Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. Если в ближайшем будущем нефть и газ Казахстана потекут на запад, то в долгосрочной перспективе энергетический комплекс Внутренней Азии, вероятно, сместит направление центральноазиатских энергетических ресурсов в сторону востока. Как минимум, в ближайшие годы энергия потечет во многих направлениях, и в ходе этого процесса европейские, российские и азиатские интересы, вероятнее всего, будут переплетаться гораздо теснее, а в отдельных случаях вступят в конкуренцию друг с другом.

Следует к этому добавить, что во Внутренней Азии и без того экстраординарная ситуация трансформируется в куда более зловещую реальность. Центральная Азия – практически единственный из регионов мира, находящийся в окружении четырех ядерных держав<sup>6</sup>. Это не только отбрасывает длинную ядерную тень на страны региона, но делает гораздо более опасным взаимодействие внешних сил внутри региона. Не приходится удивляться, что центральноазиатские лидеры присоединились к предложению Ислама Каримова превратить Центральную Азию в безъядерную зону, какой бы хрупкой она ни была. Внутренняя Азия осложняет эту реальность, поскольку очевидно, что для двух наиболее мощных из этих ядерных держав – России и Китая – события в регионе носят не внешний, а внутренний характер, что радикальным образом меняет ставки для всех. Это тонкий ракурс, но взрывоопасное противостояние на юге между ядерными государствами – Индией и Пакистаном – тонкостью отнюдь не отличается.

Точно таким же образом возникновение фактора Внутренней Азии преобразует и значительно повышает интересы США в Центральной Азии. Старая стратегия – а именно выкачивание нефти и газа из этого региона, сдерживание роста исламского экстремизма, блокирование иранских планов и сдерживание замыслов России – становится грубой и ограниченной. Благоклонность к демократическим, ориентированным на рынок

---

<sup>6</sup> Это отмечено в: *Charles Fairbanks, C. Richard Nelson et al. Strategic Assessment of Central Asia. Washington DC: The Atlantic Council of the United States and Central Asia – Caucasus Institute SAIS, 2001, p. 9.*

преобразованиям как самоцель или средство расширения экономических возможностей США или как попытка ослабления региональных конфликтов для содействия развитию энергетики — все это не лишено достоинств, но представляет собой недальновидную трактовку интересов Соединенных Штатов.

Возьмем проблему региональной нестабильности. Если рассматривать ее в более широком контексте Внутренней Азии, то обнаруживается не один, а три взрывоопасных фактора, способных расшатать систему международных отношений. Во-первых, это широкая волна насилия в Ферганской долине, взрывоопасном перекрестке Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана. Если он взорвется, то лишь глупец может рассчитывать на то, что внешние силы останутся безучастными. Русские по-прежнему считают себя основными гарантами безопасности в Центральной Азии, и 201-я российская мотострелковая дивизия остается в Таджикистане, но теперь неподалеку развернута и американская 10-я горная дивизия. Китайцы тоже не останутся безучастными сторонними наблюдателями.

Вероятность вовлеченности Китая возрастет в геометрической прогрессии, если беспорядки в Ферганской долине совпадут с волнениями во второй зоне высокого риска — Синьцзяне. Но даже если события не примут столь опасный оборот, растущая нестабильность в ключевом приграничном районе Китая, особенно в случае ее жестокого подавления, будет чревата опасностью распространения на другие беспокойные приграничные области Китая и может выплеснуться вовне — в Центральную Азию и, возможно, даже в Россию<sup>7</sup>. Если Синьцзян станет китайской Чечней, последствия для всех, в том числе и для внешнего мира, будут куда более серьезными.

Казахстан представляет собой третий потенциальный водоворот во Внутренней Азии. Как бы относительно спокойно ни вело себя многочисленное этническое русское население в северной части страны, занимающей треть ее территории, одна мысль о том, что страна может быть разъединена в результате растущего сепаратистского возмущения среди казахстанских

---

<sup>7</sup> См. одно из последних глубоких исследований данной проблемы: *Dru C. Gladney. China's Interest in Central Asia: Energy and Ethnic Security*, in *Robert Ebel and Rajan Menon, eds. Energy and Conflict in Central Asia and Caucasus*. New York: Rowman and Littlefield, 2001, pp. 209-223.



русских, постоянно наводит ужас на национальное руководство<sup>8</sup>. Если такому суждено случиться — в результате либо внутреннего экономического и политического краха, либо смертельной схватки казахского и местного русского национализма, — шансы на то, что Россия будет на это взирать безучастно, крайне невелики. Последствия расчленения Казахстана или погружения его в пучину ожесточенного внутреннего конфликта и вмешательства извне отдадутся эхом далеко за пределами этого громадного региона Внутренней Азии.

Ни одна из этих бед не представляется неизбежной или на сегодняшний день даже вероятной. Однако если случится хотя бы одна из них, не говоря уже о двух одновременно, то это будет сопряжено с такими опасностями, с которыми вынуждены будут считаться творцы американской политики, взвешивая интересы США и пытаясь этих опасностей избежать. Как минимум, интересы США состоят в том, чтобы не допустить конфронтации между Россией и Китаем, если мир в регионе окажется порушенным. В данный момент Россия и Китай заинтересованы не в сползании к конфликту, а скорее в сотрудничестве или хотя бы в уважении взаимных интересов. В условиях кризисов подобного рода в интересах США стремиться к конструктивному сотрудничеству, сдерживанию, но не разжиганию волнений. Это, в свою очередь, означает, что Соединенные Штаты должны гораздо глубже, чем до сих пор, продумать, каким образом они сами и международные организации могут влиять на поведение России и Китая, когда разразится кризис. Это значит также, что заинтересованность США в методах и механизмах своих и международных усилий, направленных в первую очередь на ослабление напряженности, должна быть постоянной, а не спорадической. И теперь, когда американские войска присутствуют в

---

<sup>8</sup> Различные комментарии в связи с такой возможностью см.: *Martha Brill Olcott*. *Central Asia's New States: Independence, Foreign Policy, and Regional Security*. Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1996, pp. 59-62; *Pål Kolstø*. *Ethnicity and Subregional Relations: The Role of the Russian Diasporas*, in *Renata Dwan and Oleksandr Pavliuk*, eds. *Building Security in the New States of Eurasia*. Armonk: M.E. Sharpe, 2000, pp. 201-226; *Mikhail Alexandrov*. *Uneasy Alliance: Relations between Russia and Kazakhstan in the Post-Soviet Era, 1992-1997*. Westport: Greenwood Press, 1999, pp. 99-154; *Martha Brill Olcott, Anders Eslund and Sherman W. Garnett*. *Getting It Wrong*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 113-116; и *Fairbanks and Nelson*. *Strategic Assessment of Central Asia*, pp. 21, 31, 34.

регионе, США должны тщательно взвешивать характер своих действий в случае возникновения конфликтов, заблаговременно проводить консультации с Москвой и Пекином, проявляя осторожность и тщательность.

Факторы, способствующие или препятствующие стабильности и сотрудничеству в Центральной Азии, понимаемые в такой более широкой и более основательной стратегической перспективе, и определяют изменение интересов США. Под этим углом зрения становится видно, что контроль над основными источниками межгосударственных трений в регионе имеет самое непосредственное отношение к национальным интересам США. Поскольку дефицит водных ресурсов является одним из таких источников, приобретает большое значение тот факт, что в середине 1990-х годов американские эксперты по водным и энергетическим проблемам начали совместно со своими центральноазиатскими коллегами разрабатывать долгосрочное и справедливое соглашение о распределении воды в бассейне р. Сыр-Дарьи, исходя из американского опыта и на принципах справедливого распределения затрат и компенсаций. США не просто проявляют щедрость, но способствуют защите своих обоснованных интересов.

В конечном счете Соединенные Штаты обратились к комплексу проблем безопасности в рамках Центральноазиатской инициативы по безопасности границ, провозглашенной в апреле 2000 года. Однако данная инициатива касается лишь терроризма и пограничного контроля и, при всей важности сотрудничества в этих областях, представляет лишь малую часть более широких, тесно связанных между собой задач. Гораздо более запутанные и сложные проблемы начинаются с самого главного источника — земли, находящейся у соседей и населенной соплеменниками или ранее являвшейся частью родового владения. Вне зависимости от правового статуса границ, ни одна страна Центральной Азии не избавлена от ярых притязаний на ее территорию со стороны одного или нескольких соседних государств. Например, юг Казахстана некогда был частью Коканда, узбекского царства. То же самое относится к южным районам Кыргызстана. Когда казахи и узбеки едва не вступают в схватку из-за спорных границ, уверенность узбеков в собственной правоте исходит именно из этих старых обид. Озлобленная реакция казахов питается воспоминаниями о том, что их предки из Великой Орды еще раньше владели столицей Узбекистана Ташкен-

том<sup>9</sup>. Эти исторические предрассудки не только лежат в основе современных пограничных споров, но и позволяют понять, почему узбекские лидеры с алчностью, а отнюдь не конструктивно воспринимают возможность распада своего крупного соседа.

Диаспоры имеются во всех странах этого региона. Часто, как это имеет место в случае узбеков в Таджикистане и Кыргызстане и кыргызов и таджиков в Узбекистане, они представляют собой существенную часть населения соответствующей страны. Обычно они концентрируются в районах, граничащих с их отечеством, привычно пересекают в обоих направлениях плохо обозначенные, но подчас заминированные границы, нередко становятся жертвами полуофициальной дискриминации или межобщинных раздоров и иногда, как, например, живущие за границей узбеки, получают сомнительные обещания Ташкента защищать их от притеснений. Сочетание старых притязаний на территориальное воссоединение, нерешенных пограничных проблем и этнически смешанного населения буквально повсеместно создает питательную среду для напряженности и конфликтов.

Добавьте к этому неопределенность, присущую внутренней политике стран региона. В каждой из них — за спорным исключением Кыргызстана — по-прежнему доминируют сохранившиеся с советских времен элиты, которым предстоит сойти со сцены в следующем десятилетии. Но кто и что придет им на смену и — что еще важнее — в результате какого процесса и насколько мирно это произойдет — эти вопросы становятся все более насущными, но ответа на них нет. Практически во всех этих странах национальное руководство удерживает власть, зачастую методами изоляции и репрессий, порождая все более озлобленную оппозицию и усиливая напряжение между различными элитами. В какой-то момент, по мере нарастания давления, оно сможет найти выход либо в насильственных действиях оппозиции, в том числе из обделенных кланов, либо в подъеме национализма среди руководства следующего поколения.

Между тем политические тенденции на уровне населения, особенно среди молодежи, остаются величиной, еще менее известной. Поскольку ни в одном из этих обществ нет свободы политического самовыражения, очень трудно судить, какие потенциальные взаимосвязи зреют подспудно. Большое внимание

---

<sup>9</sup> *Olcott*. *Central Asia's New States*, pp. 41-43. Приводятся эти и другие примеры.

уделяется ныне подъему ислама как политической силы в регионе, но возможные контуры этого явления еще только начинают прорисовываться<sup>10</sup>. Немногие эксперты ставят под сомнение центральное место ислама в жизни и самоидентификации населения Таджикистана, Узбекистана и – в меньшей степени – Казахстана и Кыргызстана. В самом деле, мы теперь знаем, что попытки советского режима уничтожить эту социорелигиозную силу в мусульманских регионах своей империи полностью провалились и что в действительности масштабы возрождения "современного" ислама в последние десятилетия существования Советского Союза были весьма значительными<sup>11</sup>. Не вызывает особых сомнений и тот факт, что сегодня ислам в политической жизни всех стран Центральной Азии выступает как объединяющая идея для разных групп оппозиции. Немногие подвергнут сомнению и то, что на этапе, именуемом Алексеем Малашенко третьей стадией развития "политического ислама" после обретения независимости, исламский экстремизм начал отбрасывать все более обширную тень как внутри Центральной Азии, так и на отношения между странами региона<sup>12</sup>. Даже в Казахстане, где большая часть страны, включая северные районы с преобладающим русским населением, относительно свободна от радикального ислама, политические лидеры нервно наблюдают за тенденциями в южных провинциях, где более традиционное мусульманское население, находящееся под узбекским влиянием, подвержено тем же воздействиям, что и жители стран, лежащих южнее.

Как бы ни был замечен подъем исламского терроризма – прежде всего в виде Исламского движения Узбекистана, – он

<sup>10</sup> Обзор современной мысли по данному вопросу содержится в: *Lena Jonson and Murad Esenov, eds. Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 1999; Roald Sagdeev and Susan Eisenhower, eds. Islam and Central Asia: An Enduring Legacy or an Evolving Threat? Washington DC: Center for Political and Strategic Studies, 2000; и Edmund Herzig. Islam, Transnationalism, and Subregionalism in the CIS, in Dwan and Pavliuk. Building Security in the New States of Eurasia, pp. 227-257.*

<sup>11</sup> *Hans Bräker. Soviet Policy toward Islam, in Edward Allworth et al., eds. Muslim Communities Reemerge. Durham, NC: Duke University Press, 1994, pp. 157-182; и Yaacov Ro'i. Islam in the Soviet Union: From World War II to Perestroika. New York: Columbia University Press, 2000.*

<sup>12</sup> *Aleksei Malashenko. Islam and Politics in Central Asian States, in Jonson and Esenov. Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia, pp. 14-15.*

лишь поверхностно отражает более сильное и долгосрочное потенциальное влияние отдельных исламских групп и исламского населения. Пока такие лидеры, как Ислам Каримов и в последнее время даже Нурсултан Назарбаев, занимаются прежде всего моджахедами, получившими недавно подготовку в Афганистане и до сих пор действующими с баз в Таджикистане, а теперь, очевидно, и в Пакистане, проникая через границы Кыргызстана с целью разжигания искры военных действий против узбекского режима. По-видимому, их глубинный общий страх вызывают радикальные, склонные к насилию организации, закрепившиеся в некоторых мусульманских сообществах. Эти страхи не исчезнут, даже если Афганистан перестанет быть раем для некоторых из этих групп. Казахи присоединились к шумному хору комментаторов, обеспокоенных угрозой, которую представляет для региона терроризм. Они развили бурную деятельность, направленную на координацию региональных усилий против этой угрозы, и, чтобы обезопасить себя, двинули вооруженные силы к своим южным границам. Россия тоже поспешила объявить угрозу исламского экстремизма фактором, объединяющим интересы России и Центральной Азии, заявив себя единственной внешней силой, способной организовать региональные ответные меры, подкрепив их военной силой.

Исламский радикализм, в отличие от исламского фундаментализма (разница между этими понятиями обычно не ощущается на Западе), способен обратить в хаос стабильность не одного государства Центральной Азии, и если такое произойдет, то проблема не сведется к действиям нескольких сотен или даже тысяч вооруженных боевиков. Скорее всего, стабильность начнет рушиться, когда политически ангажированный ислам станет прибежищем для больших групп населения, доведенного до отчаяния продолжающимся социально-экономическим упадком, единственной реакцией на который со стороны центральноазиатских режимов служат политические репрессии. Народ откликнется на идеи социальной справедливости и равенства, которые часто несет ислам, а также, вероятно, на реальную оказываемую им помощь на уровне общин, резко контрастирующую с беспомощностью государственных органов<sup>13</sup>. Он радостно откликнет-

---

<sup>13</sup> Об этом см.: *Lena Jonson*. Introduction, in *Jonson and Esenov*. *Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia*, p. 3, и *Abdumannob Polat*. *The Islamic Revival in Uzbekistan: A Threat to Stability?*, in *Sagdeev and Eisenhower*. *Islam and Central Asia*, p. 49.

ся на пуританский авторитаризм ислама на фоне коррумпированных и прогнивших существующих режимов. Отсюда много дорог ведет к нестабильности. Вероятно, она наступит, если светские власти предпочтут диалогу жесткие меры как способ сдерживания давления вместо адаптации к нему. Вероятно, она наступит, когда упадок и репрессии создадут подлинно народную базу для революционеров – сторонников насилия, позволив им, по выражению Мао Цзэдуна, свободно плавать в народной среде. Или, может быть, она наступит, если одна из стран уступит радикальному исламу и превратится в его авангард в регионе.

Понятно, что руководство стран Центральной Азии представляет себе эту проблему иначе. Гораздо легче и уж наверняка удобнее свести ее к борьбе против терроризма. Усугубляя эту ложную трактовку, Россия и Китай включают в эту категорию сепаратизм, или, как предпочитают выражаться китайцы, "раскольничество". Местный национализм, борьба за более широкую региональную автономию, этнический сепаратизм, религиозный экстремизм и терроризм таким образом сваливаются в одну кучу и объявляются общим врагом и общей платформой для сотрудничества на основе борьбы с ними. Это не только создает ложное представление о главной задаче, стоящей перед этими обществами, затемняя различия между угрозами, но и мешает разобраться в истинных, глубинных корнях каждой из проблем.

При всей заинтересованности США в том, чтобы правительства стран Внутренней Азии решали проблемы согласованно, все же их интересы не распространяются на сотрудничество, основанное на ложном или искаженном понимании насущных проблем, особенно когда последующие действия рискуют усугубить проблемы, порождая более фундаментальные формы нестабильности. Это не значит, что Соединенные Штаты должны относиться с подозрением или даже противодействовать усилиям, направленным на борьбу с внешними источниками терроризма, предпринимаемым Шанхайской организацией сотрудничества, и другим аналогичным мерам. Напротив, США должны изыскивать способы объединения усилий по отслеживанию и уничтожению международной паутины, питающей террористические группы.

Это значит, однако, что Соединенные Штаты и их европейские союзники должны более осторожно подходить к диалогу с государствами Центральной Азии о глубинных процессах, про-

исходящих в их обществе. Под эгидой ОБСЕ и других европейских организаций, членства в которых упорно добиваются эти страны, США (и европейцы) должны поощрять открытое, постоянное и непредвзятое обсуждение факторов и процессов, способствующих или затрудняющих стабильный переход к современным политическим и экономическим системам. Значительная часть такого обмена мнениями должна сосредоточиться на причинах и следствиях социально-экономического упадка, разрушающего эти страны и сеющего семена беспорядка. Этот диалог должен помочь лидерам Центральной Азии тщательно осмыслить стоящий перед ними выбор. Лидерам Соединенных Штатов и Европы этот диалог должен помочь более системно подходить к определению сроков и способов наиболее эффективной поддержки, содействующей стабильным позитивным переменам.

Если этого не сделать, ограничившись лишь общей программой противодействия ближайшей опасности, исходящей от групп, главной стратегией которых является террор, то угроза более фундаментального характера почти наверняка останется вне поля зрения. Это приведет также к ошибочному пониманию вызова, который бросает сам терроризм. Администрация Клинтона правильно поступила, начав еще в 1998 году сотрудничество с узбекским правительством, нацеленное на отслеживание террористических групп и противодействие им<sup>14</sup>. Большой прорыв в этом направлении администрации Буша отвечает национальным интересам США. Но делать партнерство главной составляющей отношений с такой страной, как Узбекистан, значит запутывать проблему. Более того, отделение партнерства от других целей, в том числе обеспечения стабильных прогрессивных внутренних преобразований, почти наверняка не приведет ни к каким результатам.

Следовательно, в конечном счете тот путь, по которому пойдут Казахстан и его соседи, проводя демократические реформы или уклоняясь от них, становится для Соединенных Штатов стратегическим интересом. Это не просто вопрос уважения американских ценностей или средство улучшения условий бизнеса для американцев. Это проблема, напрямую затрагивающая безопас-

---

<sup>14</sup> Более подробно см. *C.J. Chivers. Long Before War, Green Berets Built Military Ties to Uzbekistan. — The New York Times, October 25, 2001, p. A1.*

ность Центральной Азии. Итак, Соединенные Штаты не должны воспринимать демократическое строительство как абстрактный механический процесс, а экономические реформы как перечень общеупотребительных мер, но должны уделять больше внимания тому, насколько правительства стран Центральной Азии способны выверять политический и экономический курс, способствующий этому процессу и одновременно сохраняющий мир внутри страны. Это отнюдь не приглашение закрыть глаза на то, что правительства нарушают права человека — чем все чаще грешат многие из них — или извращают демократические формы в своих интересах. Подобная практика лишь способствует упрочению нелиберальных режимов в регионе, и если эта тенденция будет продолжаться, то будет подпитываться и зреющая в низах нестабильность. Немаловажно, что Казахстан представляет собой пробный камень, — его пример покажет, расцветет ли пышным цветом эта тенденция или же пойдет на убыль, тем самым закладывая основу альтернативного будущего для всего региона.

Но тут Соединенным Штатам следует избегать другой крайности. Одна крайность — это искушение при необходимости, скажем во время войны в Афганистане, снизить американское участие во внутренней эволюции этих стран, другая — излишне грубая и излишне усердная критика режимов. Вашингтон, особенно Конгресс США, слишком часто хватается за дубинку, когда в поле его внимания попадают злоупотребления, и это бывает тем чаще, чем меньше известно о рассматриваемой стране или регионе. Дубинка бывает полезной, лишь если она вписывается в более широкую перспективу.

Внимание должно быть сосредоточено не столько на необдуманных действиях центральноазиатских лидеров, в том числе режима Назарбаева, сколько на тех страхах, зачастую ложных, в силу которых эти действия предпринимаются. Казахстану не поможет откровенное возмущение американских политиков по поводу преследования политической оппозиции и независимой прессы, если тихо и в частном порядке признаются опасности, которыми такие действия оправдываются. Только критики в США могут удовлетвориться заявлением Колина Пауэлла, сделанным до 11 сентября в его беседе с сенатором Джозефом Байденом, что он разделяет озабоченность сенатора относительно центральноазиатских "коррупцированных диктаторов, использующих беспорядки как предлог для оправдания репрессий" и



"грубой силы", с помощью которой они держатся у власти. А Байден, председатель сенатского комитета по международным отношениям, выделяет затем Казахстан в качестве примера. "Президент Назарбаев, — согласно Байдену, — практически уничтожил даже видимость независимой судебной системы, свобода слова, по существу, отсутствует. Правительство в своих действиях фактически никому не подотчетно"<sup>15</sup>. Это ничего не изменит в Астане, как стало очевидно в следующие два года, когда тяжелая рука режима стала еще тяжелее, а протесты со стороны США — более слабыми и неэффективными.

Ничего не изменят и поучения, раздающиеся издалека. Сначала Пауэлл заверяет, что администрация Буша "надавит" на Назарбаева и других его коллег по вопросу "демократии и уважения прав человека", а затем поучает казахов, что "в ваших собственных интересах наделить правами граждан политически и экономически, иначе в конечном счете они вас не поддержат, если не получат свою долю в будущем страны". Ни к чему хорошему это не приведет. Чтобы добиться результата, Пауэлл, Байден и те, кто имеет дело с казахами на европейских форумах и каждодневно в Астане, должны высказывать критику и давать рекомендации в процессе продуманной, постоянной и откровенной дискуссии с должностными лицами Казахстана относительно угроз, с которыми те сталкиваются — или, как им кажется, сталкиваются — внутри страны и за ее пределами. Это разговор, который не должен стихать или оживляться по мере изменения других американских приоритетов.

Наконец, Внутренняя Азия меняет другой важный стратегический интерес, который США имеют в этой части мира, — нефть и газ. Когда проблема ограничивается бассейном Каспийского моря, нелегко доказывать, что Соединенные Штаты имеют там важные стратегические интересы, по крайней мере ссылаясь на "энергетическую безопасность"<sup>16</sup>. В обозримом будущем прирост американского нефтяного импорта будет происходить за счет Ве-

---

<sup>15</sup> "Overview of Foreign Policy Issues and Budget", hearing before Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 107th Congress, First Session, March 8, 2001.

<sup>16</sup> Анализ, подвергающий сомнению общие утверждения относительно энергетического значения Каспийского бассейна, содержится в: *Robert Ebel and Rajan Menon*. Introduction: Energy, Conflict, and Development in the Caspian Sea Region, in *Ebel and Menon*. Energy and Conflict, pp. 1-19.

несуэлы, Канады, Мексики и Бразилии, а не Каспийского региона. Сложные политические события, развивающиеся вокруг энергоносителей, региональной нестабильности, а также маневры мировых держав действительно делают этот регион, особенно его кавказское побережье, важной ареной евразийской международной политики. Но энергоресурсы являются побочным сюжетом, а не сутью проблемы, скорее катализатором, чем основной движущей силой.

В контексте Внутренней Азии картина значительно меняется, а вместе с ней и значение Казахстана. Внутренняя Азия многократно усложняет проблему энергетической безопасности, поскольку Китай и Япония могут с гораздо большим правом настаивать на том, что этот обширный регион имеет решающее значение для их обеспеченности энергоресурсами. Китай, являясь с 1993 года нетто-импортером нефти, во все большей мере будет нуждаться в надежном доступе к энергетическим ресурсам Центральной Азии и за ее пределами, поскольку его потребности в импорте будут быстро расти: если сегодня его дефицит составляет 1 млн. баррелей в день, то в 2010 году он увеличится до 3 млн. в день, а в 2015 году, вероятно, до 4,5 млн. баррелей. Япония, которая получает извне 99 процентов потребляемой нефти (4,5 млн. баррелей в день), причем 78 процентов — из стран Персидского залива, имеет серьезные основания рассчитывать на поступления из этого же региона<sup>17</sup>. То же самое относится к Корею, Тайваню и, пожалуй, даже к странам АСЕАН, тоже начавшим конкурентную борьбу за внешние поставки энергоносителей.

Эта важная и продолжающаяся набирать вес энергетическая составляющая политики Восточной Азии не ограничивается рамками только одного Каспия или даже Каспия вместе с Центральной Азией. Хотя нефтегазовые месторождения Каспия исключительно важны, то же самое можно сказать о нефтяных месторождениях и нефтеперегонных мощностях Восточной Сибири, российских газовых месторождениях в Республике Саха и запасах нефти в китайском бассейне р. Тарим. Вместе они образуют громадную разветвленную сеть добычи и транспортировки нефти. Планируемый 3000-километровый нефтепровод от Узен-

<sup>17</sup> Полностью эта тема рассматривается в: *Kent E. Calder. Japan's Energy Angst and the Caspian Great Game. — NBR Analysis, Vol. 12, No. 1 (March 2001), pp. 5-12.*

ского месторождения Казахстана в Китай составляет лишь часть проекта по сооружению четырех нефтяных и газовых трубопроводов длиной 13 500 км, связывающих Центральную Азию и Россию с Китаем, в строительство которых Китай обещал вложить 12,5 млрд. долл. США<sup>18</sup>. Японские компании продолжают изучать возможность доставки туркменского газа в Японию по 2600-километровому газопроводу через Узбекистан, Казахстан и Китай.

При всех практических и финансовых трудностях на пути большинства этих проектов значительная их часть со временем будет завершена, и Внутренняя Азия покроется сетью трубопроводов, железнодорожных путей и действующих нефтяных и газовых месторождений, гораздо более сложной, чем пунктирные линии и символические буровые вышки на современной карте Каспийского региона. Здесь, однако, есть одно затруднение. Энергетические запасы Внутренней Азии также расположены в глубине материка, как и запасы Каспийского региона. Проектирование связующих нитей, по которым нефть и газ будут доставляться на рынки, усугубляет политическую путаницу, и без того наличествующую в Каспийском регионе. Если это будет делаться бездумно, то возрастет риск конкуренции за источники энергии между основными игроками. Это окажет ощутимое давление в пользу развития южных маршрутов, затрудняя тем самым проведение сегодняшней политики США в отношении Ирана. Придется также иметь дело с теми частями Китая и юга Азии, которые столь же склонны к насилию, как и Кавказ. Коротче говоря, Внутренняя Азия определяет более серьезную заинтересованность США в развитии энергоресурсов на постсоветском пространстве на основе сотрудничества и дальновидности, потому что именно здесь неизбежно встретятся все великие державы, как в Персидском заливе или на Ближнем Востоке.

## ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Соединенные Штаты подходят к этим проблемам с пониманием, но, увы, не свободными от определенного багажа. Понимание заключается в уроках, которые извлекли две предыдущие

---

<sup>18</sup> Gladney. *China's Interest in Central Asia*, p. 215.

администрации, более десяти лет пытавшиеся решать задачи, связанные с этим новым регионом. Багаж состоит в суженных рамках, в пределах которых эти администрации постигали стоящие перед ними задачи. Эти рамки сохраняются в силу помех национальному руководству со стороны узкомыслящего Конгресса и равнодушной общественности и, не в последнюю очередь, в силу присущей самой администрации тенденции сосредотачиваться на краткосрочных задачах. У администрации Буша есть преимущество перед клинтоновской, оно заключается в том, что Конгресс теперь ясно понимает необходимость большего вовлечения США в дела Центральной Азии. Но узость видения, самодовольство и склонность к односторонним действиям все еще наблюдаются и в Конгрессе, и в администрации, а это зыбкий фундамент для строительства будущего.

Почти с самого начала Соединенные Штаты выработали специфический набор целей в Центральной Азии и твердо их придерживались. В них Казахстану отводилось и отводится центральное место. Правда, в первое время, еще не осознав в полной мере последствия крушения Советского Союза, администрация Буша-старшего испытывала затруднения, определяя место этого обширного региона в ряду своих приоритетов. Но Казахстан изначально — еще до развала Советского Союза — находился в политическом фокусе. Его особое место не имело никакого отношения к значимости этой страны как таковой. Буша и его соратников Казахстан интересовал из-за ядерного оружия. Он был важен как одна из четырех республик, где размещались стратегические ядерные силы СССР, а не как одна из ключевых стран важного региона.

Избавить Казахстан от ядерного оружия и убедить его лидеров придерживаться договора о нераспространении в качестве безъядерного государства — таковы были первоочередные цели США и после ухода администрации Буша-старшего. Тем временем, однако, американцы стали обращать внимание на регион в целом. Наконец, в феврале 1992 года Бейкер посетил Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан. (К этому времени он уже дважды побывал в Казахстане.) Так, хотя и с запозданием, Центральная Азия оказалась в фокусе американской политики. Как признал один из чиновников высокого ранга, "наше стратегическое мышление все еще находится в зачаточном состоянии. Прошлой осенью мы занимались главным образом европейской частью СНГ. Теперь пора сосредоточиться на Центральной Азии,

которой мы прежде пренебрегали"<sup>19</sup>. В повестку дня этот регион попал из-за Ирана. Должностных лиц из администрации США беспокоило, что у Ирана появилась новая, аморфная и легко уязвимая цель в виде обломков Советского Союза. Как недипломатично выразился один из них, "они [государства Центральной Азии] представляют собой легкую добычу, и мы должны сделать так, чтобы они смотрели на север и запад, а не на юг и восток"<sup>20</sup>.

В годы правления администрации Клинтона цели США в Центральной Азии очень медленно приобретали осмысленность. Они более или менее сложились к 1996 году. Изначально список включал пять целей<sup>21</sup>. Соединенные Штаты стремились, во-первых, поддержать создание демократических политических систем; во-вторых, содействовать развитию рыночной экономики; в-третьих, способствовать установлению мира и отношений сотрудничества в пределах стран региона и между ними; в-четвертых, поощрять их интеграцию в глобальную экономику и ключевые международные институты, в том числе предназначенные для обеспечения европейской безопасности; и в-пятых, способствовать обеспечению независимости, суверенитета и безопасности каждой из этих стран и региона в целом. Время от време-

---

<sup>19</sup> *Robin Wright*. Baker's Central Asia Trip Poses Diplomatic Challenge; The U.S. Wants to Gain Influence in the Region without Helping Its Communist Rulers. — *Los Angeles Times*, February 10, 1992, p. 1.

<sup>20</sup> *Thomas L. Friedman*. U.S. to Counter Iran in Central Asia. — *The New York Times*, February 6, 1992, p. 3.

<sup>21</sup> Ранее других эти цели сформулировал Джеймс Коллинз в своей речи при открытии Института Центральной Азии при школе Пола Нитце Университета Джонса Гопкинса. Коллинз был тогда специальным советником государственного секретаря по делам новых независимых государств. См.: *James Collins*. The United States and the Caucasus States: Working Together Toward Constructive Cooperative Development. — *Dispatch*, Vol. 7, No. 45, November 4, 1996. Их еще раз перечислили Строб Тэлбот перед той же аудиторией 21 июля 1997 года. См. "A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia". — *Dispatch*, Vol. 8, No. 6, July 21, 1997; Стивен Сестанович, специальный советник государственного секретаря по делам новых независимых государств, перед Комитетом по иностранным делам Конгресса США 30 апреля 1998 года; Дональд Прессли, исполняющий обязанности администратора по Европе и новым независимым государствам американского Агентства международного развития, перед тем же комитетом в ходе тех же слушаний, и снова Сестанович в своих показаниях подкомитету по Азиатско-Тихоокеанскому региону Комитета по иностранным делам 17 марта 1999 года.

ни официальные лица упоминали шестую цель, которая к 1999 году стала постоянным и важным пунктом повестки дня, а именно поддержку стран Центральной Азии в их борьбе против терроризма, нелегального оборота наркотиков и организованной преступности.

Однако к концу десятилетия творцы американской политики все в меньшей степени относились к Центральной Азии как самостоятельному объекту и во все большей рассматривали его в одном ряду с Каспийским регионом. Определяющая характеристика Каспийского региона как самостоятельного понятия — газ и нефть. Когда в этот контекст включают Центральную Азию и Казахстан, появляются две дополнительные цели, причем обе, судя по всему, высоко стоят в ряду приоритетов Вашингтона. Во-первых, Соединенные Штаты взяли на себя обязательство укреплять "энергетическую безопасность", что подразумевает доступ США и стран Европы к нефти и газу региона. Во-вторых, США хотят расширить коммерческие возможности для американского бизнеса, имея в виду прежде всего американские нефтяные компании.

Последний пункт относится к важной и обычно не замечаемой особенности политики клинтоновской администрации в Центральной Азии: у нее была не столько центральноазиатская стратегия (или кавказская стратегия), сколько стратегия, нацеленная на Каспийский регион. Отсюда проистекали два ключевых момента. Во-первых, внимание к Каспийскому региону объяснялось прежде всего нефтью и газом, что предопределило "энергетическую безопасность" как приоритетную цель США. Хотя должностные лица администрации Клинтона и подчеркивали, что Вашингтоном не движет прямая заинтересованность в получении каспийской нефти и газа, но главным содержанием его политики стали обеспечение множественных маршрутов трубопроводов, снижение зависимости от России, содействие региональному сотрудничеству и экономическому развитию за счет экспорта энергоресурсов<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> В частной беседе сотрудник высокого ранга Совета национальной безопасности при администрации Клинтона 12 июля 2002 года отрицал, что "нефть вытесняет из американской политики практически все прочие интересы". С моей точки зрения, дело не в том, что "энергетическая безопасность" вытесняет другие цели, скорее она придает им особую специфику.

Прочие цели фактически ушли на второй план, по крайней мере в публичных заявлениях администрации. Например, главное соображение в пользу ограничения региональных конфликтов и содействия сотрудничеству между странами региона формулировалось как обеспечение безопасной и продуктивной разработки энергоресурсов<sup>23</sup>. Точно так же самый сильный аргумент в пользу интеграции стран региона в глобальные экономические структуры состоял в поддержке тех соглашений о трубопроводах, которым Вашингтон отдавал предпочтение.

Второй момент, имеющий более негативные последствия: фокусирование политики на Каспийском регионе и иерархия целей, проистекающие из соображений энергетической безопасности, неизбежно искажают более широкую и сложную систему стратегических интересов, которые США имели и имеют сегодня в Центральной Азии (и отдельно на Кавказе). В частности, это привело к недооценке американских интересов, если рассматривать Центральную Азию в более широком аспекте Внутренней Азии.

#### **КАЗАХСТАН И ПЛАНЫ США**

Несмотря на изначальную непоследовательность, цели США в Казахстане с течением времени совместились с общими планами администрации Клинтона в Центральной Азии. Некоторое изначально поверхностное внимание к политическим и экономическим реформам в Казахстане постепенно стало серьезным и зачастую раздражающим аспектом отношений. Руководство США начало придавать меньше значения Казахстану в обеспечении региональной стабильности, но поощряло его участие в миротворческих учениях по программе "Партнерство ради мира" и поддержало центральноазиатский батальон. Оно приветствовало желание Казахстана присоединиться к важнейшим региональным и глобальным институтам, поддержав его скорейшее вступление в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и — в конце десятилетия — его стремление к членству во Всемирной торговой организации (ВТО).

---

<sup>23</sup> См., например, аргументацию показаний Стивена Сестановича перед Комитетом по иностранным делам Конгресса США 30 апреля 1998 года.

Однако, сосредоточив внимание только на этих общих целях, можно упустить из виду более важные направления становления и развития американских интересов в этой стране. Они появились, как это было только что сказано, в связи с обеспокоенностью по поводу стратегического ядерного оружия. Ядерные проблемы оставались в центре внимания и после того, как Казахстан благополучно стал участником режима нераспространения, а ракеты с боеголовками отбыли обратно в Россию. Американская сторона по-прежнему выражала обеспокоенность по поводу того, что осколки ядерной инфраструктуры в Казахстане — расщепляющиеся материалы или техническая документация — могут быть похищены и попадут в ненадлежащие руки. В настоящее время уже можно говорить, что это сыграло в отношениях явно позитивную роль не только потому, что проблема горизонтального распространения осталась позади, но и в силу того, что усилия правительства Казахстана по предотвращению ядерной утечки любого вида были должным образом оценены.

Это прежде всего относится к операции "Сапфир". Осенью 1994 года под громкие фанфары министр обороны США Уильям Перри созвал пресс-конференцию и объявил, что две страны только что завершили крайне сложную операцию по переправке 600 кг высокообогащенного оружейного урана из Казахстана на завод Y-12 Министерства энергетики США в Окридже, штат Теннесси<sup>24</sup>. "Иными словами, — сказал Перри, — мы только что передали в надежные руки ядерные материалы из бывшего советского арсенала в количестве, достаточном для изготовления более 20 ядерных зарядов. Фактически часть этих материалов находилась в форме, позволяющей использовать их напрямую для создания ядерного оружия". Казахстан предстал в роли отличника режима нераспространения.

Когда настала очередь более широких проблем безопасности в Центральной Азии в те ранние пьянящие дни, когда казалось, что американо-российские отношения гладко продвигаются вперед, и речь зашла о стратегическом партнерстве, администрация Буша (а до нее администрация Клинтона) склонна была доверить эту задачу России. Несмотря на определенное беспокойство по поводу сомнительной роли, которую, видимо, играла Россия —

---

<sup>24</sup> *William Perry. Operation Sapphire. — Department of Defense News Briefing, November 23, 1994.*



или некие российские элементы — во вспышках волнений на Кавказе и в Приднестровье в 1992–1993 годах, и вопреки нежеланию публично объявлять русских миротворцами, было ясно, причем не только казахстанскому руководству, что Вашингтон будет относиться терпимо и в большинстве случаев, может быть, даже приветствовать руководящую роль России в борьбе с нестабильностью на своих границах, особенно потому, что ни США, ни Западная Европа не проявили никакого желания взять на себя эту ответственность<sup>25</sup>.

По правде говоря, разработав более широкую программу американо-казахстанских отношений по сравнению с той, что оставили ей предшественники, администрация Клинтона тоже постепенно сократила число ее реальных приоритетов до двух. Не афишируя этого, хотя особо и не скрывая, США наметили своей целью Иран, причем в этой программе на передовых позициях должен был оказаться Казахстан. Американское руководство больше не преследовало страх, что иранская зараза распространится на Центральную Азию. Эта роль была отведена Афганистану под властью талибов. Но администрация Клинтона, подстрекаемая настроениями в Конгрессе, продолжала добиваться изоляции Ирана, по крайней мере до тех пор, пока этот режим — пусть даже новый, более либеральный режим Мохаммеда Хатами — не выполнит (или не сможет выполнить) три условия Вашингтона: прекратить а) поддержку терроризма, б) противодействие мирному процессу на Ближнем Востоке и с) попытки создания оружия массового уничтожения. Обеспечение транспортировки каспийской нефти и газа в западном направлении, в крайнем случае в восточном, но только не южном, стало важнейшим элементом этой политики. Казахстан как главный производитель приобретал теперь жизненно важное значение в центральноазиатском направлении политики США в отношении Ирана.

Нефть и ее продвижение на рынок стали другой, еще более насущной заботой американской политики по отношению к Казахстану. К концу первого президентского срока Клинтона гонка за каспийской нефтью и газом набрала высокие обороты,

---

<sup>25</sup> Об этом см.: *Martha Brill Olcott*. *Central Asia, Russia, and the West*, in *Gennady Chufirin*, ed. *Russia and Asia: The Emerging Security Agenda*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 137-154.

а вместе с ней и проблема поиска адекватных средств ее доставки на европейские рынки. Для американской администрации основой трубопроводной стратегии вскоре стал маршрут Восток – Запад, связывающий Баку с турецким портом Джейхан, который, по мере открытия все более крупных месторождений в казахстанском секторе Каспийского моря, превратил Казахстан в еще более важный фактор этой стратегии. К 1998 году Казахстан и Азербайджан стали фактически двумя противовесами американской политики "энергетической безопасности" в Каспийском регионе. Казахстан, особенно после открытия там громадных нефтяных залежей в конце десятилетия, оказался под сильным и все возрастающим давлением со стороны США, нацеленным на преобразование нефтепровода Баку – Джейхан в нефтепровод Актау – Баку – Джейхан.

Никуда не исчезли и другие пункты программы. Соединенные Штаты продолжали настаивать на экономических реформах, но и тут вмешалась нефтяная составляющая. Оправданные в широком смысле экономические реформы приобрели особое значение как средство улучшения инвестиционного климата для зарубежных компаний, прежде всего в энергетическом секторе. Соединенные Штаты по-прежнему шумно поддерживали демократические реформы, называя их практическим дополнением к экономическим преобразованиям. По выражению Строба Тэлбота, "только если гражданское общество и развивающийся частный сектор в этих странах получают право голоса в определении политики правительства, реформы найдут необходимую поддержку; и только если в этих странах установится власть закона, они получат столь необходимые им иностранные инвестиции"<sup>26</sup>. Коротче говоря, пока США в годы Клинтона провозглашали более широкую и более продуманную программу в Центральной Азии, в частности и в Казахстане, приоритеты Клинтона сузили фокус американских усилий точно так же, как и приоритеты Буша.

Изначально новая администрация Буша продолжила движение с той точки, где остановилась предыдущая, хотя, учитывая инерцию, характерную для последних трех лет правления Клинтона, это едва ли означало продолжение активного поступательного политического процесса. В самом деле, выступая перед Конгрессом в июне 2001 года, представитель новой администрации

<sup>26</sup> *Talbott. A Farewell to Flashman*, p. 11.

практически не внес изменений в тематику и содержание клин-тоновской политики<sup>27</sup>. Три месяца спустя атака террористов на Всемирный торговый центр и Пентагон с чудовищной силой изменила это положение. Другие вопросы из программы не исчезли, но на высших правительственных уровнях они переместились на задний план. Официальные лица администрации внезапно заговорили о необходимости "активизации" политики США в этом регионе, принятия "обязательства более глубокого, устойчивого и согласованного участия", поскольку, говорили они, "наша страна теперь связана с данным регионом такими узами, о которых мы не могли и помыслить до 11 сентября"<sup>28</sup>.

Хотя в антитеррористической кампании Казахстан играл менее важную роль по сравнению с Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, он имел большое значение в регионе, ставшем важнейшим фронтом самой значительной кампании администрации Буша. Когда Колин Пауэлл появился в Астане, он не собирался говорить о нефти и нефтепроводах и того менее — о демократических реформах. Не может быть двух мнений и о причинах, в силу которых Дональд Рамсфельд и генерал Томми Фрэнкс стали наиболее влиятельными визитерами в этом регионе. Таким образом, американская программа снова сузилась, хотя и в более драматическом контексте.

Развитие американо-казахстанских отношений и попутно судьба американской программы зависели, однако, не только от Вашингтона. На них отразились и казахстанские приоритеты. Если судить со стороны, они оставались относительно стабильными в течение первого десятилетия независимости. В ряде важных аспектов они дополняли американские цели. Но не вполне, и это тоже способствовало расхождению. Фактически переменный баланс согласия и расхождений всегда находился в центре развивающихся американо-казахстанских отношений.

---

<sup>27</sup> См. показания Клиффорда Дж. Бонда, исполняющего обязанности главного специального советника государственного секретаря по делам новых независимых государств, перед подкомитетом по Ближнему Востоку и Южной Азии Комитета по иностранным делам палаты представителей Конгресса США, 6 июня 2001 года ([http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa72975\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa72975_of.htm)).

<sup>28</sup> Из показаний Элизабет А. Джонс, помощника госсекретаря по европейским и евразийским делам, перед вновь созданным подкомитетом по делам Центральной Азии и Закавказья Комитета по международным отношениям сената США, 107-я сессия, 13 декабря 2001 года.

Политику Казахстана по отношению к великим державам вдохновляли три основные масштабные цели. Важнейшая из них состояла в обеспечении безопасности как совместно с двумя гигантскими соседями — Россией и Китаем, — так и по отношению к ним. Ни Назарбаев, ни кто-либо из его внешнеполитических помощников не считали нужным высказываться на этот счет публично. Однако с самого начала эта обеспокоенность ощущалась несомненно. Например, казахстанский лидер признался редколлегии газеты "Вашингтон пост" в мае 1992 года, что безопасность была главным фактором, вызвавшим его колебания, когда речь шла о передаче ядерного оружия. Он сказал, что принял решение только после заявления министра иностранных дел Китая об отсутствии территориальных претензий к Казахстану, соглашения с Россией о взаимной безопасности, достигнутого неделей раньше, и письма Бейкера, в котором были подтверждены "обязательства США в сфере безопасности" по отношению к странам, подписавшим договор о нераспространении, в случае угрозы ядерного нападения<sup>29</sup>.

Эта основополагающая цель имеет несколько сложных аспектов. Первый и самый неотложный — обеспокоенность Казахстана в связи с зависимостью (прежде всего в сфере экономики) и уязвимостью (прежде всего в политике и в сфере безопасности), присущими его отношениям с Россией. Принятое Россией в 1993 году решение выдавить Казахстан из рублевой зоны, ущерб, причиненный казахстанской экономике российским финансовым кризисом 1998 года, значимость российского рынка для казахстанских производителей, контролируемая русскими система трубопроводов, — все это заставляет казахов каждодневно ощущать экономическую мертвую хватку соседа. Точно так же ни один аспект общественной жизни Казахстана не страшит национальное руководство больше, чем возможность утратить контроль над проблемой русского меньшинства, особенно если это произойдет с участием Москвы.

Во-вторых, казахстанское руководство приняло решение добиваться защиты от потенциальных угроз со стороны России или Китая, строя систему безопасности совместно с ними. Попытки сдерживания одного соседа в союзе с другим или путем поиска стратегических партнеров вне региона не были реаль-

---

<sup>29</sup> Don Oberdorfer. Kazakhstan Agrees To Give Up A-Arms; START Treaty Roadblock Is Cleared. — *Washington Post*, May 20, 1992, p. A1.

ным выбором в прошлом, не годятся они, видимо, и на ближайшее будущее. Скорее Назарбаев осмотрительно стремится развивать сотрудничество с обеими странами, координируя проблемы безопасности на двусторонней или трехсторонней основе — и с Россией в особенности — для поддержания высокого уровня совместной военной активности.

В-третьих, режим Назарбаева тонко создает противовесы исключительному влиянию Китая или России. Одно из направлений таких усилий состоит в содействии крупным объединениям, таким как Евразийский экономический союз, в котором российская мощь будет разбавлена, и Организация азиатской безопасности, где китайская мощь беспокоит многих членов. Другое направление — это готовность привлечь в регион мощь и влияние США, Европы и Японии — не в форме стратегического партнерства, направленного против России и Китая, а в виде ощутимого противовеса психологическому воздействию неоспоримого российского и китайского присутствия<sup>30</sup>.

Вторая цель Казахстана в его отношениях с великими державами состояла в привлечении их ресурсов и опыта для внутреннего развития страны. В основном тут подразумеваются Япония, Европа и США. Прямые иностранные инвестиции, остро необходимые для экономического роста, могут прийти лишь с этой стороны, и это хорошо понимает казахстанское руководство<sup>31</sup>. Таким же образом и техническая помощь, позволяющая Казахстану решать широкий круг внутренних проблем — от заг-

---

<sup>30</sup> Это желание очевидно из десятков примеров, в большинстве частного характера, но один публичный пример — это доклад о парламентских выборах в марте 1994 года, подготовленный сотрудниками Американской комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе. В докладе говорится: "Казахстан, несомненно, надеется, что Соединенные Штаты создадут противовес давлению этих соседей-гигантов, особенно России. В самом деле, просто поразительно, как много казахов говорили сотрудникам комиссии, что страна рассчитывает на то, что Соединенные Штаты возьмут на себя эту роль". "Report on the March 7, Parliamentary Election in Kazakhstan", Commission on Security and Cooperation in Europe, March 1994, p. 17.

<sup>31</sup> В 2001 году прямые иностранные инвестиции в Казахстане составили 3,5 млрд. долл. США, 80% из них приходятся на нефтяную и газовую промышленность. Понятно, что самыми крупными инвесторами были Соединенные Штаты — 1,6 млрд. долл., Канада — 414 млн., Великобритания — 381 млн. и Италия — 311 млн. (Доля России составила 133 млн. долл.) Из 12 млрд. долл. всех иностранных инвестиций в Казахстане 5 млрд. долл. приходятся на США.

рязненной окружающей среды до развалившейся системы здравоохранения, — в значительной мере зависит от тех же стран.

Третья фундаментальная цель имеет иную направленность. Казахстан стремится извлекать материальные и политические выгоды из более тесных связей с промышленно развитыми демократическими странами, не допуская их нежелательного влияния на политические и экономические приоритеты руководства внутри страны. Чем критичнее высказываются о политических изъянах режима американские и европейские организации, в которых участвует Казахстан, тем больше усилий этот режим прилагает, отражая это давление.

### **РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ**

Образно говоря, за первое десятилетие своего существования американо-казахстанские отношения прошли три стадии. С самого начала и в течение трех-четырёх лет Казахстан был объектом первостепенного и благожелательного внимания. Первостепенного — потому что, как отмечалось, он был одной из четырёх стран, унаследовавших ядерное оружие, и избавление от этого оружия трех из них мгновенно стало безоговорочным приоритетом администрации Буша-старшего, сохранившимся и в первые годы президентства Клинтона. Благожелательного — потому что Казахстан воспринимался как одно из наиболее прогрессивных государств в смысле проведения экономических и политических реформ. Вместе с Кыргызстаном он рассматривался как авангард Центральной Азии. Его репутация еще более возросла, когда дело дошло до создания благоприятного климата для иностранных инвестиций. В этом отношении в глазах американских лидеров Казахстан стоял в первом ряду постсоветских государств.

В силу приоритетности Казахстана и его перспектив львиная доля американского внимания и ресурсов, имевшихся в наличии в тот момент, пошла в эту страну. За период 1994 — 1996 годов половина всей американской экономической помощи, направленной в этот регион, пришлась на Казахстан<sup>32</sup>. Еще бо-

---

<sup>32</sup> См. показания Томаса А. Дайна перед подкомитетом по Азиатско-Тихоокеанскому региону Комитета по международным отношениям палаты представителей 27 марта 1997 года. Дайн был помощником администратора по Европе и СНГ Агентства по международному развитию.

лее явно Казахстан доминировал в дипломатической деятельности США в Центральной Азии на высоком уровне. К 1997 году Назарбаев трижды побывал в Соединенных Штатах, что сопоставимо лишь с поездками Бориса Ельцина и двух президентов Украины. В 1993–1996 годах министр обороны США Уильям Перри посетил Казахстан тоже три раза, что сопоставимо с рекордом Джеймса Бейкера.

Но потом, начиная с 1995 года, картина становится более сложной. Тому были три причины. Во-первых, в 1994–1996 годах российско-американские отношения постепенно утратили дух товарищества, характерный для первых лет правления Ельцина, и приняли более жесткий характер. Области острых расхождений, например по вопросу расширения НАТО и американской политики в Боснии, смешались с важными сферами сотрудничества, такими как контроль над стратегическими вооружениями, борьба с их распространением, помощь российским реформам. В результате "многовекторная" внешнеполитическая стратегия Казахстана, посредством которой он добивался равных отношений со всеми великими державами, включая Россию и США, перестала быть беззатратной или, точнее, безальтернативной. Пожалуй протянутую Соединенными Штатами руку иногда значило вызвать подозрение или раздражение России. Так, например, обратившись к США за помощью в целях обеспечения сохранности и безопасности больших запасов обогащенного урана, что вылилось в операцию "Сапфир" (1994 год), Казахстан настоял на предварительных консультациях с Москвой. Когда состоялись совместные миротворческие учения с США и другими членами НАТО ("Центразбат-97"), Казахстан занял по отношению к ним "двойственную" позицию, по выражению Кэтрин Келлехер, высокопоставленного сотрудника Министерства обороны США, употребленному ею в 1997 году<sup>33</sup>.

Во-вторых, к 1996 году Соединенные Штаты переключились на Узбекистан. Не подвергая более остракизму Ислама Каримова и его режим за нарушения прав человека и отсутствие демократических реформ, Вашингтон начал делать ставку на Узбекистан как на потенциальный противовес чрезмерному российскому влиянию в регионе. И со всей неизбежностью, по мере того как воз-

---

<sup>33</sup> Douglas J. Gilbert. U.S. Ventures Cautiously into Former Soviet Territory. — *Armed Forces Information Services News Articles*, September 1997.

растало значение Узбекистана для США, значимость Казахстана как центрального элемента американской стратегии пошла на убыль.

В-третьих, в 1994 году события в Казахстане привели в замешательство администрацию Клинтона. Парламентские выборы в марте 1994 года, призванные закулисно обеспечить Назарбаеву податливый законодательный орган, были оценены делегацией наблюдателей от Парламентской ассамблеи Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе как "несвободные и несправедливые". Менее чем через год Назарбаев не только санкционировал, но и, вероятно, организовал роспуск нового парламента, предположительно потому, что тот оказался гораздо менее податливым, чем ожидалось, и ввел "президентское правление". В августе 1995 года руководство навязало новую конституцию и учредило суперпрезидентство, еще более неуязвимое, чем ельцинское после событий осени 1993 года<sup>34</sup>. Клинтон и его команда все более неприязненно воспринимали то, что имел в виду Назарбаев, говоря о необходимости "авторитарной демократии". Постепенно они начали выражать свое неодобрение публично.

Это не значит, что более запутанный характер американо-казахстанских отношений к середине 1990-х годов подорвал значимость Казахстана в центральноазиатской политике США или превратил конструктивные отношения в негативные. Напротив, по мере того как разработка энергоресурсов перемещалась в центр американских интересов, значение Казахстана росло. (Но теперь он стал, наряду с Узбекистаном, одной из двух осей американской политики в регионе.) Вашингтон сполна оценил то обстоятельство, что Казахстану суждено играть ключевую роль в режиме разработки нефтяных ресурсов Каспийского региона и стать доминирующим действующим лицом при определении планов освоения нефтегазовых месторождений Центральной Азии. Администрация США столь же хорошо понимала, что Казахстан является одной из двух стран Центральной Азии, чья внутренняя и внешняя эволюция будет определять судьбу региона в целом. Она признавала, что в конечном счете Казахстан стремится к тесному сотрудничеству с Соединенными Штатами.

<sup>34</sup> Анализ этих событий можно найти в: *Martha Brill Olcott*. Democratization and Growth of Political Participation in Kazakhstan, in *Karen Dawisha and Bruce Parrott, eds.* Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 218-229.



Но ситуация не осталась такой, какой она была в середине 1990-х годов. В последние годы пребывания у власти администрации Клинтона отношения продолжали развиваться, каждый поворот калейдоскопа складывал из тех же фрагментов новые картинки. К счастью, эти отношения не пережили четких трех стадий эволюции российско-американских отношений от надежд и благодушия начала 1990-х годов до полусотрудничества-полусоперничества середины десятилетия и, наконец, до дистанцирования и размежевания на рубеже столетий. И все же, по мере вхождения Соединенных Штатов и Казахстана во второе десятилетие взаимоотношений, глянец первых лет постепенно потускнел и ораторы с обеих сторон перестали считать необходимым придерживать язык. Теперь в отношениях появилась сдержанность, даже жесткость, которые казались немыслимыми в радужные, исполненные ожиданий первые годы казахстанской независимости.

Частично эта перемена объясняется все более критическим отношением официальных лиц США к политическим тенденциям в Казахстане, в особенности к событиям вокруг президентских и парламентских выборов 1999 года. В обоих случаях США и ОБСЕ отказались признать законными результаты выборов, считая их сфабрированными и разрушительными для демократического процесса. Соединенные Штаты решили не посылать делегацию для наблюдения за январскими выборами, посольство США тоже не отслеживало результаты голосования. В письме Клинтона, направленном после выборов, не содержалось "поздравления" новоизбранному президенту. В нем говорилось, что "более глубокая приверженность Казахстана демократии и рыночным реформам" будет "иметь большое значение" для этой страны и для "наших двусторонних отношений в следующем столетии"<sup>35</sup>. Почти то же самое имело место в октябре 1999 года во время парламентских выборов.

Сначала власти Казахстана попытались изменить общественное мнение в США серией цельнополосных объявлений в ведущих американских газетах<sup>36</sup>. Вскоре, однако, после новых

---

<sup>35</sup> См. "Report on Kazakhstan's Presidential Election January 10, 1999", prepared by the staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe. Washington, D.C., 1999, p. 19.

<sup>36</sup> Ibid., p. 6.

американских упреков, в том числе публичных и частных комментариев государственного секретаря Мадлен Олбрайт во время ее единственного визита в регион в апреле 2000 года, казахстанский президент дал волю гневу<sup>37</sup>. "Мы в Центральной Азии, — сказал он на Евразийском экономическом саммите через две недели после визита Олбрайт, — не собираемся слепо мчаться что есть духу за Соединенными Штатами в вопросах демократизации наших стран"<sup>38</sup>. По-видимому, под воздействием подскочившего кровавого давления он продолжил: "Мы не собираемся молиться на США, где люди старшего поколения все еще помнят дискриминацию американцев азиатского происхождения, неравноправие женщин в сфере труда и убийства чернокожих лидеров, выступавших за равноправие темнокожего населения, а было это всего 30—40 лет тому назад".

Сердитое замечание Назарбаева вовсе не означает, что казахстанский лидер потерял интерес к американцам. Напротив, Казахстан продолжал развивать близкие отношения с Вашингтоном и во многих случаях реагировал на проявляемую США обеспокоенность. Например, когда в ноябре 1999 года казахстанские организации, в том числе высокопоставленные чиновники оборонного ведомства, оказались замешанными в планы нелегальной поставки в Северную Корею самолетов МиГ-21 в разобранном виде, казахи сотрудничали с Соединенными Штатами, улаживая дело, в результате чего министр обороны Бахытжан Ертаев, глава Совета национальной безопасности и близкое доверенное лицо Назарбаева Нуртай Абукаев и более десяти других чиновников вскоре лишились своих должностей<sup>39</sup>. "Самое главное — восстановление доверия между Соединенными Шта-

<sup>37</sup> Довольно показательный образец того, что говорили американские официальные лица, содержится в показаниях Росса Л. Уилсона "Демократизация и права человека в Казахстане" в ходе слушаний в Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе, Конгресс 106-го созыва, 6 мая 1999 года, с. 4. Уилсон был главным заместителем посла по особым поручениям и специальным советником государственного секретаря по делам новых независимых государств.

<sup>38</sup> ИТАР—ТАСС, 27 апреля 2000 года.

<sup>39</sup> Ертаев фактически являлся исполняющим обязанности министра обороны, сменив в августе 1999 года Мухтара Алтынбаева. Алтынбаев был снят с должности в связи с аналогичным эпизодом контрабанды МиГ-21 в марте 1999 года. См. Интерфакс, 10 августа 1999 года.

тами и Казахстаном, — публично заявил министр иностранных дел Касымжомарт Токаев. — Мы были очень хорошими партнерами. Нашему сотрудничеству причинен большой ущерб. Я как министр иностранных дел понимаю серьезность ситуации. Мы готовы со своей стороны сделать все необходимое"<sup>40</sup>.

Но и здесь пределы терпения режима вскоре стали очевидными, как и взаимное раздражение сторон. К неудовольствию администрации Клинтона, большинство главных участников, замешанных в контрабанде самолетов, серьезного наказания не понесли. Во время визита в Казахстан в апреле 2000 года на совместной пресс-конференции Мадлен Олбрайт "выразила удивление и разочарование"<sup>41</sup>. Назарбаев попросил ее воздержаться от таких выпадов. "Не дело государственного секретаря решать судьбу казахстанских министров", — сказал он.

То, что отношения стали менее приятными и более подверженными мелким вспышкам раздражения, составляло лишь один аспект их эволюции. Важнее, и это стало ясно как никогда прежде, что любая сфера сотрудничества (вполне реального) была очерчена рамками, за пределами которых интересы стран расходились в разные стороны. Ситуация в сфере энергоресурсов говорит об этом в первую очередь. Не подлежало сомнению, что Назарбаев был заинтересован в участии правительства США в решении политических проблем, связанных с нефтью и газом Каспия и Центральной Азии, а американских компаний — в тендерах на разработку казахстанских ресурсов. Однако не подлежало сомнению и то, что он не желал отказываться и от варианта иранского нефтепровода, если будет обеспечено финансирование и строительство трубопроводов в южном направлении. Даже когда Казахстан вроде бы в конце концов согласился транспортировать часть своих громадных каспийских ресурсов по маршруту Баку — Джейхан (март 2001 года), никто не говорил, что он пошел на это за счет иранской альтернативы, в том числе нефтяного обмена.

Существовали барьеры и в сфере военного сотрудничества. Сколь бы ни добивались Назарбаев и военное командование

---

<sup>40</sup> *Judith Miller and Steve Levine. To Appease U.S., Kazakh Acts on MIG Sales. — The New York Times, December 12, 1999, p. 6.*

<sup>41</sup> *Steve Levine. Kazakhstan Leader Says Albright Is Meddling. — The New York Times, April 16, 2000.*

Казахстана расширения военных связей с США и Западной Европой, они одновременно всячески ограничивали размах и характер этого сотрудничества. Они приветствовали все виды помощи в военной подготовке, содействие модернизации вооруженных сил, семинары по оборонному планированию, даже миротворческие учения – при условии, что в них не будет антироссийского подтекста. И наоборот, они отклоняли возможности, которые, на взгляд подозрительных русских, могли восприниматься как первые шаги к военному партнерству, направленному на отражение угрозы со стороны России. Так, проявляя удовлетворение, когда генеральный секретарь НАТО Джордж Робертсон прибыл в июле 2000 года в Астану и сказал, что, поскольку "Казахстан связывают с Россией особые отношения, такие же отношения должны связывать его и с НАТО", они отреагировали в типичном для себя духе, подчеркнув свой интерес к натовской программе "Наука во имя мира", предусматривающей оказание помощи в ликвидации последствий экологических катастроф<sup>42</sup>.

События, последовавшие за 11 сентября, снова повернули калейдоскоп и открыли четвертую стадию отношений. Перемены более всего заметны в трех аспектах. Во-первых, несмотря на неоспоримое место Казахстана в сердцевине центральноазиатской и каспийской энергетической цепочки, он неизбежно оказался в тени Узбекистана, поскольку борьба против международного терроризма стала определять политику США, а Узбекистан служит точкой опоры операций США в Центральной Азии. В администрации Клинтона и среди должностных лиц Министерства обороны США существовала тенденция возврата к 1996 году, когда особая роль отводилась Узбекистану, потому что он более других стран региона был открыт для партнерства с США (и являлся скрытым препятствием доминирующей роли России в регионе). Однако еще больше американцы увлекались тогда Исламом Каримовым, в котором видели одного из центральноазиатских лидеров, наделенных тонким стратегическим видением. Война в Афганистане не только обеспечила торже-

---

<sup>42</sup> Такой была реакция Жармахан Туякбая, спикера меджлиса, нижней палаты парламента. См. *Justin Burke*. BBC Reports from Interfax-Kazakhstan, July 7, 2000. [http://www.eurasianet.org/cen\\_eurasia/eurasianet/resource/kazakhstan/news/0300.html](http://www.eurasianet.org/cen_eurasia/eurasianet/resource/kazakhstan/news/0300.html)

ство позиции Министерства обороны в политике США в Центральной Азии. Она как практическая и совершенно необходимая мера отвела Узбекистану неоспоримое центральное место в американской стратегии.

Война в Ираке высветила этот контраст. Узбекистан, гордый объект американской благосклонности после 11 сентября, ментально встал на сторону США и Великобритании до и во время войны. Каримов и его представители всерьез восприняли борьбу американцев против Саддама Хусейна и быстро примкнули к числу самых лояльных сторонников США с начала войны. Казахстан, подобно Кыргызстану и Таджикистану, занял более двусмысленную позицию. Никто не хотел противостоять Соединенным Штатам, но у каждой страны было немало причин для неодобрения американской решимости начать войну. Казахстан возражал против решения Вашингтона действовать без санкции ООН, видимо учитывая, что два его больших соседа могут в какой-то момент использовать это в качестве прецедента. Но очевидно, что Казахстан опасался и последствий войны как таковой: снижения цены на нефть, потока беженцев и других элементов в Центральную Азию, усиления нестабильности, а вовсе не стабилизации к югу от региона.

Это не означало, что Казахстан отказался от участия в борьбе США с международным терроризмом. Хотя Назарбаев не имел ни возможности, ни желания спешить с предложениями военного сотрудничества во время войны в Афганистане, если не считать быстрого разрешения использовать воздушное пространство Казахстана, он постепенно начал склоняться к более существенному взаимодействию с Соединенными Штатами. К прибытию в Казахстан министра обороны Рамсфельда в апреле 2002 года правительство Назарбаева было готово разрешить авиации США и союзников пользоваться одним, а может быть, и тремя аэродромами в "чрезвычайных ситуациях", хотя его министр обороны и подчеркнул, что речь не идет о "постоянном присутствии" иностранных военных. Астана оказывала гуманитарную помощь Афганистану и теперь решила направить по меньшей мере трех офицеров в штаб центрального командования США в Тампе, штат Флорида, для лучшей координации этой помощи. В июле из Афганистана прибыли специальные части США для обучения солдат капчагайской парашютно-десантной бригады и разведывательного подразделения казахстанского миротворческого батальона проведению контртеррористических операций.

Но отклонение от основного направления политики, вызванное войной в Ираке, быстро подошло к концу. Администрация Буша в основном игнорировала критику со стороны Казахстана, и как только исход войны стал ясен, Астана постаралась забыть этот эпизод. На третьей неделе марта официальные лица начали возлагать вину за войну на иракского лидера, который отказался разоружиться и тем самым ослабил ООН, способствуя расколу в Совете Безопасности<sup>43</sup>.

Усиливающееся военное сотрудничество Казахстана с Соединенными Штатами осуществлялось довольно гладко и по другой важнейшей причине. Радикальный поворот в российско-американских отношениях после 11 сентября не только освободил дорогу Казахстану для сближения с Соединенными Штатами, но и подтолкнул его в этом направлении, поскольку в ином случае он мог оказаться на обочине, когда Россия и Узбекистан установят с Вашингтоном особые отношения. Пожалуй, гораздо откровеннее, чем позволяли себе Назарбаев и его коллеги, это выразил казахстанский политический обозреватель, выступая на национальном телевидении, что, когда НАТО движется на восток, Россия замиряется с Вашингтоном, улетучивается идея противовеса верховенству США в лице Ирана, Китая и России, а многополярность теряет смысл и Соединенные Штаты добились своего даже на постсоветском пространстве<sup>44</sup>. Таким образом, как никогда прежде, у Казахстана появились резоны и возможность расширить рамки своего сотрудничества с Соединенными Штатами<sup>45</sup>.

Ставки Вашингтона в его отношениях с Казахстаном тоже не снизились. Несмотря на слабую зависимость Соединенных Штатов от центральноазиатского экспорта энергоресурсов в обозримом будущем, любая страна, которая обладает потенциалом "в течение следующего десятилетия стать вторым крупнейшим экспортером нефти в мире" и лишь одно месторождение

<sup>43</sup> См. заявление заместителя министра иностранных дел Алихана Смаилова 21 марта 2003 года, переданное Интерфаксом 24 марта 2003 года.

<sup>44</sup> Сабит Жусупов на 31-м канале казахстанского ТВ, 24 мая 2002 года, по сообщению ВВС Monitoring 26 мая 2002 года.

<sup>45</sup> Анализ, подчеркивающий как заинтересованность Казахстана в развитии военных отношений с США, так и толчок в этом направлении, порожденный страхом остаться ни с чем, см. в: *Rafis Abazov. Kazakhstan Desires Military Bases Too. — Central Asia Caucasus Analyst, July 3, 2002.*

которой (Кашаган) обладает запасами большими, "чем все Соединенные Штаты", обречена вызывать к себе интерес. То, что администрация Буша обратила на это внимание, вполне очевидно, поскольку приведенные цитаты взяты из "Энергетического партнерства", документа, подписанного обеими странами во время визита Назарбаева в Вашингтон в декабре 2001 года<sup>46</sup>.

Нефть была не единственной темой во время этой первой встречи двух президентов. Помимо общей дискуссии о терроризме и взаимных обязательствах объединить усилия в борьбе с ним обе стороны договорились установить "горячую линию", связывающую Центр снижения ядерного риска США с аналогичным казахстанским учреждением. Этот шаг имеет прямое отношение к проблеме терроризма, поскольку перспектива овладения оружием массового уничтожения террористическими организациями стала новым кошмаром, а Казахстан, бывшее ядерное государство, обладает материалами и опытом, которые надлежит хранить в надежных руках.

В-третьих, война против международного терроризма, сузив фокус американской политики в Центральной Азии, уменьшила также источники трения в отношениях США со странами региона, в том числе с Казахстаном. Иными словами, администрация, всецело озабоченная проблемой терроризма, ослабила — или, по крайней мере, складывалось впечатление, что ослабила, — давление на эти режимы по вопросам прав человека, хотя формально американские официальные лица продолжают подчеркивать значение прогресса на этом направлении.

---

<sup>46</sup> "The Energy Partnership between the Republic of Kazakhstan and the United States of America", Office of the Spokesman, Department of State, December 21, 2001. Но здесь все обстоит не столь просто. За две недели до поездки Назарбаева в Вашингтон для подписания "Энергетического партнерства" он оказывал сильнейшее давление на Колина Пауэлла по поводу противодействия США прокладке южного маршрута транспортировки нефти через Иран. Когда Пауэлл уклонился от этого вопроса, он публично заявил: "Скажу откровенно, что наши инвесторы, занимающиеся нефтью, считают самым выгодным маршрут через Иран к Персидскому заливу. Я думаю, что государственный секретарь намеренно уклонился от обсуждения этого вопроса. Это не только мое мнение, так считают и американские компании". См. *Patrick E. Tyler. Kazakh Leader Urges Iran Pipeline Route. — The New York Times*, December 10, 2001, p. A1.

Совместное заявление, подписанное во время визита Назарбаева в Вашингтон в декабре 2001 года, гласит: "Признавая, что демократия является краеугольным камнем долговременной стабильности, мы вновь подтверждаем наше стремление к укреплению демократических институтов и процессов, таких как независимые средства массовой информации, местное самоуправление, плюрализм, свободные справедливые выборы". В тот же день Назарбаев сказал вашингтонскому журналисту, что тема прав человека не поднималась во время его бесед с президентом<sup>47</sup>. Позднее Государственный департамент выступил с публичным заявлением, выражающим озабоченность по поводу физических нападений на журналистов и разгрома редакций казахстанских газет "Республика" и "Солдат", и затем в августе — по поводу приговора к семи годам тюремного заключения лидера движения "Демократический выбор" Галимжана Жакиянова<sup>48</sup>. Но в остальном, несмотря на растущую критику в Конгрессе, раздражительность в американо-казахстанских отношениях по поводу нарушения прав человека заметно ослабла. Крайнее проявление компромисса и неловкости в связи с этой проблемой имело место летом 2003 года, когда, несмотря на резко критический доклад Государственного департамента о положении с правами человека в марте (в нем говорилось, что "плачевное положение с правами человека" в Казахстане "стало еще хуже, т.к. оно [правительство] продолжает их нарушать"), госсекретарь Пауэлл счел необходимым "удостоверить" прогресс Казахстана в этой области. Поэтому вполне предсказуемым было еще одно письмо-протест сената США, подписанное Патриком Лихи, Джозефом Либерманом, Джоном Маккейном и Митчем Макконеллом.

## ОЧЕРТАНИЯ БУДУЩЕГО

И мир, и Центральная Азия сильно изменились после событий 11 сентября. Поэтому контраст между потенциально возможными результатами резко обострился. Основные государ-

---

<sup>47</sup> См. *The Washington Times*, December 22, 2001.

<sup>48</sup> Заявление для печати заместителя представителя Госдепартамента США Филипа Рикера от 6 августа 2002 года. Адрес в Интернете: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/12496.htm>.



ства Центральной Азии приближаются к развилке: одна дорога ведет к усилению сотрудничества, а другая — к усилению соперничества. В настоящее время администрация Буша, пожав протянутую ей Россией руку, решила сделать упор на российско-американском сотрудничестве в регионе. Но это еще не все.

Как отмечалось в предисловии к этой книге, есть три способа восприятия стратегических интересов США в Центральной Азии. Первый является продолжением старой практики, когда эти интересы считаются не связанными между собой, и если от них и не следует отказаться, то надлежит признать делом второстепенным. Несмотря на недавний вклад государств Центральной Азии в войну в Афганистане и все разговоры о том, что эти страны "не будут забыты", кроме ограниченных возможностей базирования в Узбекистане и, быть может, в Кыргызстане (если американским вооруженным силам придется возвращаться в Афганистан) и некоторого интереса к казахстанской нефти, у Соединенных Штатов нет веских причин глубоко ввязываться в дела региона.

На этот первый взгляд, Соединенным Штатам до некоторой степени выгодно, чтобы большинство этих государств, в том числе Казахстан, держались вместе, сохраняя независимость и продвигаясь к демократии и свободному рынку. В интересах США, чтобы энергетические ресурсы региона попадали на международные рынки достаточно безопасными маршрутами и по возможности так, чтобы это не усиливало правительства или политиков, которым противостоят Соединенные Штаты. В интересах США, чтобы эффективными объединенными усилиями контролировался поток наркотиков и других опасных контантантов (например, расщепляющихся материалов) через этот регион. Однако все, что выходит за эти рамки, будет означать придание этой части мира значения, которого она просто не заслуживает.

С другой точки зрения Евразия видится как ключ к международному миру и стабильности, а Центральная Азия как важнейший регион, определяющий развитие всей Евразии. Если следовать этой логике, Казахстан выступает как ключевое звено, связывающее их воедино. Евразия — это жизненно важный центр между Азией и Европой, и, более того, по одной из версий она включает в себя Китай и Европу; поэтому предполагается, что самая главная стратегическая цель Запада должна состоять в том, чтобы ни одна держава не доминировала на этом простран-

стве<sup>49</sup>. Истоки этого аргумента восходят к геополитической концепции Хэлфорда Макиндера начала XX века: любая держава (в те времена он имел в виду Германию), способная контролировать северную и центральную часть Евразии, т.е. ее "сердцевину", получит возможность господствовать на огромном участке всей суши от Атлантики до Тихого океана и оттуда — во всем мире.

Для современных геополитиков вероятным кандидатом на эту роль является Россия. Несмотря на свою нынешнюю слабость, Россия по-прежнему сильнее своих несравнимо более слабых соседей. Если Россия решит припугнуть или, того хуже, захватить ряд или большинство этих стран, она сможет затруднить безопасную интеграцию важнейших частей бывшего Советского Союза в европейские и другие глобальные структуры и заложить фундамент нового российского империализма, когда и если она восстановит свои силы. В любом случае сейчас, пока Россия слаба, нужно создавать с помощью системы стимулов и барьеров ситуацию, полностью исключающую империалистический вариант. В силу своих природных богатств, местоположения на пересечении путей между Россией, Китаем и Югом, а также в силу ее уязвимости Центральная Азия рассматривается как решающий фактор в любых усилиях, направленных на обуздание России и превращение ее в источник безопасного и конструктивного влияния на всю Евразию.

С третьей точки зрения постсоветское пространство тоже видится как жизненно важное для стабильности и международного порядка, а Центральная Азия — как ключ к тому, что будет происходить на постсоветском пространстве. Но если второй подход в первую очередь связан с проблемой установления контроля над этим пространством, то третья точка зрения прежде всего выражает обеспокоенность по поводу потери контроля внутри этого пространства. Второй подход фокусирует внимание на амбициях и действиях главных игроков, тогда как третий — на переплетении их страхов и ложных представлений. Если второй концентрируется на последствиях провала сдерживания путем устрашения, то третий подчеркивает опасность рас-

<sup>49</sup> Расширенная версия этой концепции содержится в: *Zbigniew Brzezinski. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.*

пространения выходящих из-под контроля внутренних и внешних конфликтов. И там, где второй вводит в стратегическое уравнение все аспекты, в том числе политику в области энергоресурсов, третий стремится приуменьшать стратегическую составляющую, заменяя ее сотрудничеством ради сотрудничества. Объединяет оба подхода убеждение в том, что в стратегическом плане ставки США в Центральной Азии, и в первую очередь в Казахстане, достаточно высоки, поскольку в соответствующем контексте, события в Центральной Азии, оказывают влияние далеко за пределами региона.

Далее следуют три различных рекомендации, адресованные США<sup>50</sup>. Если интересы США в Центральной Азии ограничены и важны лишь некоторые из них и ни один не имеет жизненно важного значения, за исключением, пожалуй, доступа на одну-две военные базы, тогда у администрации Буша нет резона делать больше, чем она делает в настоящее время. Занятие Соединенными Штатами позиции, облегчающей решение военных задач в Южной Азии, было бы полезным дополнением. В остальном обеспечение доступа США и их союзников к нефти и газу региона остается приоритетом, и это повышает значение Казахстана, но не настолько, чтобы США смягчали критику режима Назарбаева, когда он отклоняется от курса на демократизацию. С другой стороны, содействие демократическим и экономическим реформам в Казахстане должно оставаться целью США, особенно учитывая прижимистость Конгресса в отношении инвестиций в эти усилия, что реально ограничивает американское влияние. Точно так же, не желая допускать вспышки конфликтов, скажем на почве напряженности в Ферганской долине, Соединенные Штаты не должны ввязываться в конфликты в новых "горячих точках". Имеет смысл по возможности помогать Казахстану и другим странам Центральной Азии перекрывать торговлю наркотиками и оказывать практическое содействие в борьбе с террористами, поскольку это соответствует более широким американским приоритетам. Но строить более амбициозные программы, не говоря уже о том, чтобы рассматривать регион в грандиозном геостратегическом аспекте, — для этого нет оснований.

---

<sup>50</sup> Хотя и различающиеся в некоторых важных аспектах, все три имеют параллели с тремя направлениями действий, изложенными в: *Fairbanks, Nelson et al. Strategic Assessment of Central Asia*, pp. 101-108.

Политика, соответствующая второму подходу, в гораздо большей степени систематизирована и требует большей ангажированности. Если задача состоит в возведении барьеров на пути гегемонии или даже крупных козней России, то Соединенные Штаты должны играть более серьезную роль. Они должны подчинить разные виды своей деятельности, вне зависимости от их изначальной цели, этой более крупной задаче. Они должны благоприятствовать странам в соответствии с их стратегическим значением. Политическая и экономическая помощь должна пониматься прежде всего как средство укрепления независимости ключевых государств, одним из которых является Казахстан. При таком подходе американская энергетическая политика в регионе должна быть направлена в первую очередь на снижение зависимости Казахстана от российских трубопроводов и только во вторую – на обеспечение доступа США к его нефти и газу. Потому что, хотя Узбекистан и представляет собой стратегическое ядро Центральной Азии, усилия Соединенных Штатов должны быть направлены на Казахстан. В более общем плане они должны больше вкладывать в укрепление потенциала государств Центральной Азии для борьбы с угрозой их безопасности в регионе собственными силами, если необходимо путем углубления сотрудничества с НАТО. Однако важнейшее значение в сфере безопасности имеют отношения, которые администрация Буша начала строить с Узбекистаном. Если нормализация американо-иранских отношений приведет к большей гибкости внешней политики государств Центральной Азии, то тем больше причин двигаться в этом направлении. А по отношению к Китаю целью США должно быть противодействие любому движению в направлении российско-китайского кондоминиума в Центральной Азии.

Не ясно, станут ли сторонники такого подхода столь же усердно подталкивать администрацию Буша в этом направлении в свете нового поворота в российско-американских отношениях и готовности Буша консультироваться по делам Центральной Азии с Москвой и даже координировать с ней политические шаги. Не ясно также, учитывают ли сторонники первого и второго подхода далеко идущие перемены на стратегической карте Центральной Азии. Однако на деле динамика трех ключевых осей резко сместилась. Во-первых, в американо-китайских отношениях возник центральноазиатский "фронт". Во-вторых, американо-российские отношения приобретают все более важное, потенциаль-

но позитивное, но все еще непредсказуемое центральноазиатское измерение. И в-третьих, появились новые мощные факторы, меняющие международные отношения в самой Центральной Азии.

Китай, как можно заключить из статьи Син Гуанчэна, публикуемой в этом сборнике, даже до событий 11 сентября с подозрением следил за политикой США в Центральной Азии. Появление американских вооруженных сил в регионе подносит спичку к смеси легко воспламеняющихся ингредиентов. С одной стороны, Китай одобряет удары США по "Аль-Каиде" и "Талибану", не в последнюю очередь потому, что этим частично снимается его обеспокоенность по поводу Афганистана как источника поддержки исламских групп в западных провинциях Китая. И, что, наверное, еще важнее, Китай хочет верить, что дух сотрудничества, утвердившийся после 11 сентября, приведет к улучшению американо-китайских отношений. С другой стороны, в той мере, в какой китайские лидеры рассматривают политику США в Центральной Азии как часть более широкой стратегии "сдерживания", направленной против Китая и, пожалуй, даже делающей ставку на использование возможных выступлений в Синьцзяне против их режима, появление американских войск на западных границах Китая усиливает их раздражение.

Чем глубже Соединенные Штаты втягиваются в Центральную Азию, особенно в сферу безопасности региона, — а именно этого желают сторонники второго подхода, — тем в большей степени они трансформируют Внутреннюю Азию во "второй фронт" в американо-китайских отношениях в широком смысле. В процессе этой трансформации некогда отдаленно связанные явления — энергетическая политика, военные отношения, политические союзы и борьба с терроризмом — сливаются воедино. Предпринимаемые Соединенными Штатами шаги в любой из этих сфер неизбежно будут интерпретироваться Пекином в более широком контексте. Даже в случае объединения усилий, как это было по проблемам "Аль-Каиды" и "Талибана", зреет беда. Китай, поддерживаемый Россией и новым союзником США Узбекистаном, склонен к более широкому толкованию терроризма, одной краской рисуя все виды уйгурского национализма.

В принятии китайского подхода ради партнерства с Китаем и его сторонниками в борьбе против терроризма для США кроется риск вывернуть эту проблему наизнанку. И все же, когда администрация Буша предупредила Китай против использования

совместной борьбы против терроризма в качестве предлога для подавления прав меньшинств, китайцы возмутились. Накануне шанхайского саммита АПЕК в октябре 2001 года Буш призывал правительства этих стран не использовать борьбу с терроризмом для оправдания нарушений прав человека. Путин и Цзян Цзэмин сразу же парировали, заявив, что в вопросах терроризма не может быть двойных стандартов. Похоже, американская администрация уклонилась от полемики и присоединилась в сентябре 2002 года к Китаю, убеждая ООН включить Исламское движение Восточного Туркестана в список глобального мониторинга, что приветствовалось Пекином, но вызвало сомнения многих других наблюдателей<sup>51</sup>.

Ни одна из частей этого уравнения не изменилась под влиянием событий 11 сентября больше, чем американо-российские отношения. Быстрое и решительное сближение Путина с Соединенными Штатами после атаки террористов, а затем энергичные усилия по использованию открывшихся возможностей для разрешения коренных спорных вопросов, таких как национальная противоракетная оборона и расширение НАТО, создали новый мощный импульс в отношениях между этими странами. Но Путин взял курс, решительно расходящийся со взглядами российского политического истеблишмента, в том числе значительной части своего собственного правительства. Хотя впоследствии центр тяжести переместился в его пользу, заданное этим импульсом движение во многом, особенно в военных кругах, было встречено с недовольством и осуществлялось довольно условно. Итак, как долго и насколько далеко сможет идти Путин в этом направлении, почти наверняка будет зависеть от того, во что выльется эта политика, а об этом, в свою очередь, можно будет судить в зависимости от следующих шагов США. И Центральная Азия внезапно оказалась главной ареной для формирования этого суждения.

Поэтому многообещающий, но пока еще не окончательный поворот в американо-российских отношениях в целом определяет политику США в центральноазиатском регионе. Он образует вторую основную ось, идущую параллельно с новым "фронтом" Внутренней Азии в американо-китайских отношениях.

<sup>51</sup> См. *Eric Eckholm*. U.S. Labeling of Group in China as Terrorist Is Criticized. — *The New York Times*, September 13, 2002.

Российско-американская ось будет оказывать влияние в обоих направлениях. Если Вашингтону и Москве удастся использовать новую возможность и поставить взаимоотношения на более позитивную основу, потенциал американо-российского сотрудничества в Центральной Азии возрастет, а риск соперничества уменьшится. Если оба правительства предпримут специальные усилия для поворота их взаимодействия в регионе в конструктивном направлении, выиграют отношения между ними и в более широком плане. С другой стороны, если в силу инерции или недостатка внимания они позволят возобладать подспудному чувству раздражения, Центральная Азия ляжет тяжким грузом на их взаимоотношения. И опасности теперь состоят не только в полускрытом противоборстве из-за нефтепроводов или невнятном флирте США с Узбекистаном. Соединенные Штаты движутся в сторону четкого стратегического союза с Узбекистаном, предусматривающего присутствие их вооруженных сил. Большинство в российской политической элите, смилившееся с новым союзом Путина с США, в том числе с согласием на развертывание войск США в Центральной Азии, дает ясно понять, что они желают вывода американских войск после окончания войны в Афганистане. Фактически, однако, даже если администрация Буша со временем сократит численность своих военных в Узбекистане и Кыргызстане, она оставит там гарнизонные части и оборудование, которые позволят им быстро вернуться. Война в Ираке тоже не укрепила веру в подход администрации Буша к проблемам безопасности в регионе ни среди русских, ни среди казахов, поэтому не исключена более высокая степень обеспокоенности относительно места постоянного американского военного присутствия.

Как обе страны приспособятся к новой реальности после двух войн, и, прежде всего, будут ли продолжаться вооруженные столкновения в Афганистане и/или Ираке и, хуже того, выплескиваться в Центральную Азию, — ответ на этот вопрос в значительной мере определит динамику американо-российских отношений в регионе. Таким образом, диалог, который США начали с Россией по проблемам Центральной Азии в течение месяца после сентябрьской террористической атаки, и соглашения, подписанные в ходе московского саммита в мае 2001 года, представляют собой важный шаг в правильном направлении. Два года спустя, однако, все еще не ясно, насколько далеко и глубоко продвинется этот диалог. Предоставление информации о дей-

ствиях США в Центральной Азии в контексте борьбы против мирового терроризма — это здоровое начало, но, если фокус не переместится на более крупные и глубокие программы по проблемам безопасности, причем так, чтобы привлечь китайцев к трехстороннему разговору, великие державы могут в этом регионе потерпеть неудачу.

Третья ось — это международная политика внутри Центральной Азии, и здесь тоже сценарий политики США после 11 сентября был переписан. Переведя свои отношения с Узбекистаном в русло рабочего партнерства, Соединенные Штаты перестроили стратегический баланс в регионе. Узбекистан не только усилил свое влияние в сравнении с Казахстаном и гибкость своей внешней политики, но и превратился в стратегический центр региона. Вследствие этого большее значение приобрели региональные союзы и организации, в которых присутствует Узбекистан, например Организация центральноазиатского сотрудничества. Значение же тех организаций, в которых он не участвует, скажем Евразийского экономического сообщества, снизилось. Более того, перемены в Афганистане сдвигают основную динамику региона на юг. Узбекистан и Таджикистан связаны естественными историческими узами с говорящими на узбекском и дари северными районами Афганистана. Программы их действий, скорее всего, будут тесно переплетаться, хотя вряд ли это произойдет гладко. Добавьте к этой группе Иран и Туркменистан, и в виде общего результата мы получим резкий контраст между северной и южной частями Центральной Азии. На севере ведущими игроками останутся Китай и Россия, на юге ключевое, хотя и не доминирующее положение начинают занимать Соединенные Штаты.

Стратегические альтернативы, появляющиеся поверх этих бурных потоков и еще год назад казавшиеся немыслимыми, становятся реальностью. Одна альтернатива — это "региональное согласие" крупнейших держав, действующих в Центральной Азии<sup>52</sup>. В этих целях Соединенным Штатам следует стремиться к установлению моделей взаимной сдержанности между Россией, Китаем, США, Индией и даже Ираном, демонстрируя самоограничение и попутно пытаясь объединить всех в понимании того,

<sup>52</sup> *Fairbanks, Nelson et al. Strategic Assessment of Central Eurasia*, pp. 104-107.



что общие интересы должны главенствовать над "индивидуальными интересами или амбициями региональных держав и индивидуальными интересами любой из великих держав". Такая модель требует "от стран ясного понимания, что общая стабильность такого согласия зиждется на компромиссах и подчас отказе от действий, угрожающих интересам других"<sup>53</sup>.

Другой обозреватель предложил "план стабильности" для Каспийского региона (включая Центральную Азию) по образцу пакта стабильности на Балканах<sup>54</sup>. Призыв адресован Европейскому союзу, но он относится и к Соединенным Штатам. Вместо того чтобы сосредоточиваться на динамике отношений между главными державами, основной упор делается на источниках нестабильности в регионе. США (или Европа) должны заняться выработкой комплексной стратегии урегулирования существующих и предотвращения будущих конфликтов. Стратегия состоит из трех частей: первая – настойчивые усилия, направленные на укрепление роли многосторонних институтов, таких как ОБСЕ, в качестве общепризнанного механизма улаживания существующих и предотвращения новых конфликтов; вторая – более мощные общие усилия всех основных держав, направленные на решение социально-экономических проблем, лежащих в основе конфликтов; и третья – поощрение связей, объединяющих страны региона, таких как современный "Шелковый путь", а также меры, способствующие укреплению чувства взаимной безопасности в их взаимоотношениях.

Действуя в этом духе, Соединенные Штаты вместе с союзниками в Европе и Японией должны изыскивать пути привлечения Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Многие из того, что стоит на повестке дня этой новой группировки, должно лечь в основу действий США и других западных держав при определении ими своих интересов в Центральной Азии. Там, где их подходы различаются, должен начинаться диалог, а не раздражение и критика стороннего наблюдателя; там, где они совпадают, должна закладываться основа для параллельных или даже совместных действий. ШОС создает конструктивную ос-

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 105.

<sup>54</sup> Alexander Rahr. Europe in the New Central Asia, in Sherman W. Garnett, Alexander Rahr, and Koji Watanabe, eds. The New Central Asia: In Search of Stability, Trilateral Commission Report No. 54 (October 2000), pp. 66-68.

нову, в рамках которой возможен диалог с китайцами, а новый Совет Россия–НАТО или его подкомиссия могут стать естественным партнером в этом диалоге.

Другой аспект трагических событий 11 сентября – это открывшаяся возможность улучшения отношений и с Россией, и с Китаем. В случае России – это возможность в буквальном смысле перестроить отношения. Центральная Азия не может в этом помочь, но она является ареной и средством для того, чтобы использовать эту возможность или, увы, бездарно ее упустить. Или, как предложил один здравомыслящий российский обозреватель, новое, прочное российско-американское партнерство может быть основано на общей борьбе с глобальным терроризмом, конвергенции международной энергетической политики и усилиях по стабилизации российского Дальнего Востока как фактора азиатской безопасности, – и здесь роль Центральной Азии становится ключевой<sup>55</sup>. Благожелательно встретив первые проявления этой возможности, администрация Буша должна теперь решить, насколько далеко она готова идти в этом направлении.

---

<sup>55</sup> *Andrei Piontkovsky. Problems for the Foreign-Policy Elite. – The Russia Journal, March 15-21, 2002.*

## КИТАЙСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И КАЗАХСТАН

СИН ГУАНЧЭН

С распадом Советского Союза Центральная Азия стала еще одним стратегически важным регионом, где появились государства, которым предстоит решить три неотложные проблемы: во-первых, достижение истинной независимости; во-вторых, продолжение поиска новой модели общества; в-третьих, определение своего места в международном контексте. Все эти задачи огромны и, по мнению китайской стороны, чтобы достичь подлинной независимости, преодолеть кризисы и обрести благополучие, государствам Центральной Азии предстоит долгий путь.

Более того, с самых первых дней различные международные игроки один за другим пытаются проникнуть в Центральноазиатский регион, чтобы направить события в русло собственных стратегических интересов. Таким образом в силу как внешних, так и внутренних причин страны Центральной Азии оказались под серьезным давлением. Внутри этих стран в одно и то же время наблюдаются тенденции к стабилизации и тенденции, вызывающие обеспокоенность и напоминающие о прежней нестабильности Таджикистана. Не имея опыта в международных делах, эти страны подвержены всевозможным внешним влияниям.

Регион представляет собой точку пересечения двух приоритетных направлений китайской внешней политики. На протяжении последних двух десятилетий Китай ставил во главу угла, с одной стороны, "дипломатию великих держав", с другой – "дипломатию пограничных государств". В первом случае Китай стремится к улучшению дипломатических отношений с "великими державами" – США, Россией, Японией и странами Европы. Однако Китай также придает первостепенное значение добро-

соседским отношениям и мирному сосуществованию с граничащими с ним странами<sup>1</sup>.

Начнем с того, что географически Центральная Азия расположена на очень важном перекрестке — на стыке Европейского и Азиатского континентов, где решающая роль принадлежит Казахстану. Казахстан — не только ведущее звено в Центральной Азии, но и крупнейшее евразийское государство, расположенное как в Европе, так и в Азии, которому присущи и европейские, и азиатские характеристики. В силу своего стратегического положения Казахстан обязан развивать и поддерживать долгосрочные дружественные отношения со странами-соседами на основе взаимного доверия. Если же он надеется, используя преимущества своего стратегического положения, занять более весомую позицию в международном сообществе либо стать ведущей региональной державой, то развитие таких связей еще более необходимо. Итак, расстановка внешнеполитических сил имеет определяющее значение для реализации потенциала Казахстана, и здесь Китай может решающим образом содействовать повышению роли Казахстана в мировом сообществе.

С точки зрения Китая, обретение независимости государствами Центральной Азии отвечает его национальным интересам и открывает беспрецедентные возможности. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан — непосредственные соседи Китая — получили независимость совсем недавно и не представляют для него реальной угрозы. Результатом независимости будет большая стабильность и безопасность обстановки в северо-западной части Китая. Среди этих государств главная роль принадлежит

---

<sup>1</sup> По словам министра иностранных дел Китая Цянь Цичэня, "Китай настроен исключительно на дружеские отношения со странами-соседами. Дружба и стабильность — в общих интересах Китая и народов соседних стран, что также будет способствовать поддержанию мира и стабильности в Азии" (Доклад Цянь Цичэня "Дипломатическая политика Китая" в Ассоциации внешней политики Германии, см. *Жэньминь жибао*, 14 марта 1992 года). Во время заседания 6-й сессии Американо-азиатской ассоциации 14 мая 1995 года Цянь Цичэнь заявил об активном укреплении дружеских отношений с соседними государствами. Китайские дипломаты настроены на поддержание атмосферы дружбы и стабильности, осуществление реформ, открытость миру, современное строительство. Китай решительно намерен играть активную роль в деле мира и развития во всем мире.

Казахстану, который не только имеет самую протяженную границу с Китаем, но и является ведущей державой Центральной Азии, играющей главную роль в политических и экономических структурах региона, а также в международных отношениях.

Тем не менее Центральная Азия по-прежнему остается чрезвычайно сложным регионом с многообразием культур и религий, что осложняет достижение национального единства входящих в нее государств. Такая разноликость не только требует неперемennого национального единения и взаимного сотрудничества, но и таит в себе угрозу религиозных столкновений и крупномасштабных националистских выступлений. В таких условиях нестабильность в Казахстане может лишь усилить нестабильность всего региона, что побуждает Китай пристальнее следить за развитием ситуации в этой стране.

Более того, нестабильная ситуация характерна для всего региона Центральной Азии. Многолетняя гражданская война в Афганистане, неопределенность его будущего, а также беспорядки в Таджикистане представляют собой серьезную угрозу стабильности и безопасности во всем Центральноазиатском регионе. Китай обеспокоен тем, что другие государства региона, в частности Казахстан и Кыргызстан, могут оказаться втянутыми в эти очаги нестабильности, что непосредственно затронет китайские интересы. В силу этого китайское правительство активно поддерживает инициативы Казахстана и ООН, направленные на мирное разрешение афганского и таджикского конфликтов.

Внешние силы, и это неизбежно, все глубже вклиниваются в эту и без того сложную ситуацию. Соединенные Штаты, страны Европы, Россия, Иран, Турция, Индия, Япония — все они в разной степени оказывают на данном этапе влияние на Центральноазиатский регион. Часто создается впечатление, что влияние внешних сил носит отрицательный характер. Во-первых, некоторые страны стараются навязать Центральной Азии систему собственных ценностей и свою модель социального развития, что, скорее всего, повлечет за собой лишь усиление социальной нестабильности в регионе. Во-вторых, возникло серьезное соперничество вокруг источников энергетических и других стратегически важных ресурсов. В-третьих, некоторые страны стремятся насадить в регионе исламский экстремизм, ведущий к подрыву стабильности региона и социальным беспорядкам. Эти внутренние и внешние факторы представляют собой предмет серьезной обеспокоенности Китая, поскольку не-

стабильность Центральной Азии представляет собой угрозу его стратегическим интересам<sup>2</sup>.

Развитие отношений между Соединенными Штатами, Европой и государствами Центральной Азии — явление позитивное и естественное. Их присутствие положительно скажется на стратегическом равновесии в регионе, если это делается не в целях "сдерживания" Китая. Соединенные Штаты в особенности заинтересованы в решении своих стратегических задач в регионе. Китайские политологи с пристальным вниманием следят за характером, масштабами и силой американского влияния в Центральной Азии. Китаю также хотелось бы видеть большую активность со стороны Японии, Южной Кореи и Индии в этом регионе. Они смогут способствовать скорейшей интеграции государств Центральной Азии и Казахстана в структуры Азии и ее быстро растущую экономику.

НАТО тоже присутствует в регионе. Государства Центральной Азии сотрудничают с НАТО на двух уровнях: во-первых, принимая участие в программе "Партнерство ради мира"; во-вторых, участвуя в военных маневрах<sup>3</sup>. Вне этого контекста государства Центральной Азии по-разному относятся к НАТО. На-

---

<sup>2</sup> В 1997 году США опубликовали свою стратегическую доктрину в отношении Центральной Азии. В конце июля того же года комиссия по иностранным делам сената США приняла резолюцию, где Центральная Азия объявлялась регионом, представляющим серьезный интерес для Соединенных Штатов. Главная идея стратегии по отношению к Центральной Азии, сформулированной администрацией Клинтона, заключается в следующем: поддерживать центробежные тенденции стран данного региона в сторону выхода из-под влияния России, помочь им присоединиться к системе западных держав, параллельно способствовать разрешению региональных конфликтов и развитию нефтяных ресурсов региона, превратить в XXI веке Центральную Азию в базу стратегических энергетических ресурсов США, ограничить и ослабить влияние России и Ирана в Центральной Азии, объявленной районом "стратегических интересов", постепенно перевести Центральную Азию в сферу стратегического влияния Америки. См. Ван Гуань. Новая стратегия Америки в Центральной Азии. — *Современные международные отношения*, № 11, 1997.

<sup>3</sup> 12 декабря 1997 года в г. Ташкенте прошло совещание военных экспертов НАТО, Узбекистана, Казахстана и Кыргызстана, где рассматривались итоги военных миротворческих учений "Центразбат — 97", которые проводились в рамках программы "Партнерство ради мира" осенью 1997 года на территории Казахстана и Узбекистана. В этих учениях, как сообщала "НГ", помимо миротворческого батальона Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана принимали участие военные подразделения НАТО, России, Латвии и Тур-

пример, Казахстан выступает против расширения присутствия НАТО, аргументируя такое отношение угрозой нарушения сложного равновесия сил в Европе. Кыргызстан видит положительную сторону и необходимость расширения гражданского, невоенного сотрудничества с НАТО. Ислам Каримов считает, что "расширение НАТО не представляет собой угрозы национальным интересам Узбекистана", и не видит причин для создания в ЦАС "противовеса этому союзу"<sup>4</sup>. Туркменское руководство стремится войти в Комитет по сотрудничеству НАТО и надеется заручиться поддержкой НАТО в деле строительства вооруженных сил Туркмении<sup>5</sup>.

Китай, в свою очередь, хотя и не высказывается открыто о расширении присутствия НАТО в регионе и участии четырех центральноазиатских государств в программе "Партнерство ради мира", отрицательно относится к активному проникновению НАТО в регион по четырем причинам. Во-первых, усиление присутствия НАТО может привести к росту гонки вооружений. Во-вторых, более тесное военное сотрудничество между НАТО и государствами Центральной Азии не будет способствовать ликвидации "горячих точек", но, напротив, усугубит военную конфронтацию в регионе. В-третьих, регулярные военные маневры НАТО неизбежно повлекут за собой рост озабоченности и обеспокоенности Китая. В-четвертых, некоторые страны — члены НАТО втайне поддерживают сепаратистские националистские выступления в китайской провинции Синьцзян, что представляет прямую угрозу безопасности и стабильности ситуации в Китае.

И наконец, Китай хотя и считается с уже сложившейся традицией стратегического влияния России на регион и ценит ее серьезный вклад в поддержание стабильности, но не намерен рассматривать Центральную Азию как "задворки России". Сейчас Казахстан, подобно Монголии, служит буферной зоной между Китаем и Россией.

Соединенные Штаты, Россия, страны Европы и Китай должны нести совместную ответственность за обеспечение стабильности в Центральной Азии, где их общей целью должна стать борьба

---

ции. На совещании было уделено внимание дальнейшему сотрудничеству НАТО с ЦАС. См. *Мехман Гафармы*. Центральноазиатский Союз превращается в военный блок. — *Независимая газета*, Россия, 20 декабря 1997 года.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См. *Ниязов*. Долгосрочный нейтралитет и прочный мир. Издатели Востока, 1996, с. 120.

с исламским фундаментализмом. Китай не хочет закрывать глаза на стремительное возрождение после окончания холодной войны экстремистских исламских сил и на их усиленное проникновение, в частности, в Центральную Азию. Если напор их влияния захлестнет Центральную Азию, Китаю будет сложно поддерживать стабильность на северо-западе страны. Ситуация осложняется слабостью недавно ставших независимыми государств Центральной Азии и их ограниченными возможностями сдерживать мусульманских экстремистов.

### **ТЕРРОРИЗМ И ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ВЕЛИКИМИ ДЕРЖАВАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Уязвимость Центральной Азии перед лицом мусульманского экстремизма непосредственным образом отражается на развитии событий в Китае. Террористические, экстремистские и сепаратистские элементы провинции Синьцзян представляют собой угрозу стабильности провинции и, следовательно, ставят под угрозу территориальную целостность Китая. Эти силы и им подобные в странах Центральной Азии составляют часть более серьезной международной угрозы. Так, в 90-х годах XX века силы, призывавшие к созданию "Восточного Туркестана", начали стратегическое наступление с запланированным использованием террора. В перехваченных китайской полицией программных заявлениях нескольких группировок, входящих в организацию "Восточный Туркестан", звучал открытый призыв к "вооруженной борьбе" и "различным видам террористической деятельности в местах большого скопления людей", включая детские сады. С 1990 по 2001 год в Синьцзяне было совершено по меньшей мере 200 террористических актов, в результате которых погибло 162 человека и ранено 440. За последние годы террористы из организации "Восточный Туркестан" устраивали взрывы на рынках, автобусных остановках, в гостиницах и супермаркетах провинции Синьцзян. Они же использовали огнестрельное оружие или бомбы при нападении на китайские посольства и консульства в разных странах, ими было убито несколько китайских дипломатов и государственных служащих и несколько полицейских иностранных государств<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Террористам "Восточного Туркестана" не избежать ответственности за преступления. — *Жэньминь жибао*, 21 января 2002 года.



Контрмеры китайского правительства — именно так мы бы хотели, чтобы их рассматривало международное сообщество, — направлены против конкретных террористических группировок организации "Восточный Туркестан", а не против национальных меньшинств и религий. Напротив, эти меры призваны защищать общие интересы различных национальностей и обеспечить нормальную религиозную деятельность. Китайское правительство отвергает терроризм во всех его формах и не приемлет в этом вопросе двойных стандартов. Попустительство террористам "Восточного Туркестана" вредит не только Китаю и его народу, но и международной борьбе с терроризмом<sup>7</sup>.

Эти организации маскируют свою подрывную деятельность, прикрываясь лозунгами борьбы за демократию и права национальных меньшинств, тогда как на деле они являются составной частью международного терроризма. Большинство тягчайших террористических актов в Синьцзяне — дело рук группировок "Восточного Туркестана", базирующихся за рубежом, либо проводились под их непосредственным руководством. Они получают огромную поддержку от Усамы бен Ладена, который вместе с подпольными лидерами других организаций Центральной и Западной Азии стремится к созданию исламского правительства на территории китайской провинции Синьцзян. Группировка бен Ладена не только оказывает серьезную финансовую и материальную поддержку террористам "Восточного Туркестана", но также помогает осуществлять подготовку кадров. После такой подготовки некоторые из них засылались в Китай для проведения террористических актов, тогда как другие вступали в военизированные отряды "Талибана" либо отправлялись участвовать в террористических действиях в Чечне и Центральной Азии<sup>8</sup>.

Во время саммита АТЭК в октябре 2001 года в Шанхае Цзян Цзэминь и Владимир Путин назвали чеченских террористов и сепаратистов "Восточного Туркестана" звеньями одной цепи международного терроризма<sup>9</sup>. По словам представителя Министерства иностранных дел Китая, уйгуры, взятые в плен в Афганистане, состоят членами террористических отрядов "Восточно-

<sup>7</sup> Жэньминь жибао, 21 января 2002 года.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Председатель КНР Цзян Цзэминь и президент Владимир Путин подчеркнули необходимость повышения роли Шанхайской организации сотрудничества. — Радио "Маяк", 20 октября 2001 года.

го Туркестана" и поддерживают тесные контакты с международными террористическими организациями<sup>10</sup>. Поскольку "Талибан" поддерживал эти группировки, в круг насущных интересов Китая входило уничтожение этого режима и создание в Афганистане нового правительства. Глава афганского временного правительства Хамид Карзай, находясь в Пекине в январе 2002 года, обещал, что его правительство не потерпит существования террористических группировок на афганской территории и будет сотрудничать с Китаем в борьбе с террористами из движения "Восточный Туркестан"<sup>11</sup>. Таким образом, после террористических актов 11 сентября у Китая были весомые основания полностью поддержать военную инициативу США по уничтожению террористов, действующих под эгидой "Талибана". Китай не только высказал свои глубочайшие соболезнования США через несколько часов после совершившейся трагедии, но и принял последующие меры по усилению борьбы с "Талибаном". В последующие месяцы Китай делился с Соединенными Штатами секретными разведывательными данными о действиях террористов. Официальные представители Китая, занимающиеся борьбой с терроризмом, несколько раз посещали Соединенные Штаты для проведения консультаций со своими американскими коллегами<sup>12</sup>. В результате этих встреч обе стороны договорились о создании среднесрочного и долгосрочного механизмов сотрудничества в борьбе с терроризмом. Более того, 9 октября Цзян

---

<sup>10</sup> Глава Министерства иностранных дел Китая: уйгуры, захваченные в Афганистане, — члены террористической группировки "Восточный Туркестан". — Агентство Синьхуа, 23 января 2002 года (если они — китайские граждане, Китай рассчитывает на их передачу властям для суда по китайским законам).

<sup>11</sup> *Жэньминь жибао*, 21 января 2001 года. Афганистан рассчитывает на сотрудничество с Китаем в борьбе с террористами "Восточного Туркестана". — РИА "Новости", 24 января 2002 года.

<sup>12</sup> 10 октября 2001 года в Пекине помощник госсекретаря США по вопросам Восточной Азии Джеймс Келли обсуждал с китайскими представителями различные аспекты борьбы с терроризмом. Стороны договорились о тесном сотрудничестве в контртеррористической деятельности. 5—6 декабря в Пекине поверенный США и координатор отдела по борьбе с терроризмом Госдепартамента США Фрэнсис Тейлор и заместители министра иностранных дел Китая Ли Шаоцин и Ван И и заместитель начальника Объединенного штаба китайской армии Сян Гуанкай провели китайско-американские консультационные встречи по проблемам борьбы с терроризмом.

Цзэминь во время телефонного разговора с американским президентом подтвердил поддержку Китаем американских воздушных бомбардировок. В более общем плане Китай поддержал идею о том, что Организация Объединенных Наций должна служить серьезным инструментом в борьбе с терроризмом<sup>13</sup>. В ноябре 2001 года Китай принял решение о присоединении к Международной конвенции по пресечению террористических взрывов, а также подписал Международную конвенцию по пресечению финансирования терроризма. Китай также внес свой вклад в международные постконфликтные инициативы. Им было выделено 12 млн. юаней на помощь афганским беженцам. К этой сумме добавлены 30 млн. долл. США, выделенных китайским Красным Крестом на нужды афганских беженцев в Пакистане. Во время встречи в начале 2002 года между Цзян Цзэмином и Карзаем было обещано оказать помощь Афганистану на сумму 150 млн. долл. США. Китайское правительство обещало также, что будет стимулировать участие деловых кругов Китая в восстановлении Афганистана<sup>14</sup>.

Общие усилия в борьбе с международным терроризмом создают прочную основу для всестороннего улучшения китайско-американских отношений. Китай искренне стремится выправить те моменты, которые привели к ухудшению отношений между Китаем и Соединенными Штатами в первой половине 2001 года; напряженность отношений не в китайских интересах. Таким образом, поддержка Китаем действий США представляет собой уникальную возможность выравнивания отношений между двумя странами. Этому способствует и тот факт, что после трагедии 11 сентября Соединенные Штаты пересмотрели свое отношение к проблеме угрозы терроризма в Синьцзяне. Если раньше США критически относились к борьбе Китая с террористами, сепара-

<sup>13</sup> Китай рассчитывает на усиление роли ООН в борьбе с терроризмом. 25 сентября 2001 года постоянный представитель Китая в ООН Ван Инфан сказал, что ООН призвана играть серьезную роль в борьбе с терроризмом и что Китай готов внести свою лепту в усиление международного сотрудничества в этой борьбе. ООН призвана взять на себя ведущую роль в борьбе против терроризма. Китайские представители примут активное участие в дискуссиях по корреляции этих вопросов и готовы помочь международному сообществу активизировать такую борьбу. — Агентство Синьхуа, 21 сентября 2001 года.

<sup>14</sup> Чу Чжунь встречается с главой временного правительства Афганистана Карзаем. — *Жэньминь жибао*, 24 января 2002 года.

тистами и экстремистами под предлогом "защиты прав человека" и пытались оказывать давление на Китай, то поддержка Китаем борьбы с международным терроризмом привела к отходу от двойных стандартов со стороны Запада. Америка просит Китай поддержать ее в борьбе с терроризмом; у Китая есть основания просить Соединенные Штаты о поддержке и понимании в его борьбе с терроризмом и сепаратизмом в Синьцзяне.

Однако общность интересов не исключает ряда оговорок. Во-первых, Чжу Банцзао, официальный представитель Министерства иностранных дел Китая, подчеркнул 20 сентября, что антитеррористическая деятельность должна вестись исключительно на основании конкретных материальных доказательств, должна быть четко нацелена на избежание жертв среди гражданского населения и опираться на основополагающие принципы Устава Организации Объединенных Наций и международного права при главной роли Совета Безопасности ООН<sup>15</sup>. Во-вторых, Китай выступает против необоснованного расширения зоны военных операций США. С самого начала Китай стоял за скорейший переход от военных действий к фазе политических переговоров, нацеленных на создание в Афганистане коалиционного правительства. И наконец, наиболее серьезный момент, который следует подчеркнуть: Китай выступает против затяжного американского военного присутствия в Центральной Азии. Китай не заинтересован в американском военном присутствии в непосредственной близости от собственных границ. Это не соответствует нашим интересам.

## **КАЗАХСТАН И ПРОБЛЕМЫ ТЕРРОРИЗМА И СЕПАРАТИЗМА**

Проблема национального сепаратизма занимает важное место в отношениях между Китаем и Казахстаном. Корнями она уходит в 30-е годы XX века, когда во имя пророка Мухаммеда и при британской поддержке в городе Или была создана "Республика Восточный Туркестан". После освобождения провинции Синьцзян Китаем в 1949 году некоторые националисты-диссиденты покинули страну и создали в Турции правительство в изгнании с целью ведения националистской и сепаратистской подрывной деятельности. Многие годы их действия терпели крах. В

---

<sup>15</sup> Жэньминь жибао, 21 сентября 2001 года.

годы советской власти у них не было возможности действовать на территории Центральной Азии, и особенно в Казахстане и Кыргызстане.

Однако в 1962 году часть националистов бежала из Синьцзяна в Советский Союз. Во время правления Горбачева и после распада Советского Союза они начали формировать организации типа "Международного союза уйгуров", "Уйгурской освободительной организации" и "Международной комиссии по Восточному Туркестану". Воспользовавшись ростом плюрализма и открытости общественного мнения в ставших независимыми странах, они приступили к прямым нападениям на Китай, раздувая огонь националистского сепаратизма, подрывая единство Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая, т.е. на деле пытаются разделить Китай. Уйгурские националисты, ранее обосновавшиеся в Турции, объединились с теми, кто в 1960-е годы перебрался в Советский Союз, выдвинув общую цель — создание так называемой "Республики Восточный Туркестан", куда надеялись включить и китайскую провинцию Синьцзян. Эти так называемые "восточные туркестанцы" действуют в нескольких государствах Центральной Азии, порой открыто, порой подпольно. Они пытались саботировать визиты руководителей Китая в страны Центральной Азии. Их приспешники в Китае все чаще прибегают к методам террора. Таким образом, события в Синьцзяне тесно связаны с международными событиями и конкретнее — с событиями в Центральноазиатском регионе<sup>16</sup>.

Президент Назарбаев однозначно поддерживает китайскую позицию, выступает против национализма и сепаратизма и намерен запретить этим организациям вести антикитайскую деятельность на своей территории. Китайская сторона рассчитывает, что правительство Казахстана (а также и Кыргызстана) выполнит обязательства, официально взятые им при заключении соглашений с Китаем, и продемонстрирует, что оно на деле противодействует националистам-сепаратистам. Однако на данный момент в Казахстане не полностью прекращена деятельность националистов "Восточного Туркестана". Используя Казахстан в качестве опорной базы, они регулярно пытаются проникнуть в Синьцзян.

<sup>16</sup> Данные основаны на нескольких статистических источниках, а также на исследовании китайского ученого, профессора Цзэн Анцзина "Китай и Центральная Азия" (Китайское издательство общественных наук, 1998, с. 83–85).

Их подпольная и полуподпольная деятельность направлена на подрыв единства Китая, что вредит не только китайским государственным интересам, но и, на мой взгляд, стратегическому сотрудничеству между Казахстаном и Китаем. В этом отношении Китаю и Казахстану необходимо выработать более эффективные меры и сообща бороться с националистами и сепаратистами.

В северо-западной части Китая проживает девять различных трансграничных национальностей. Из них казахи, уйгуры и киргизы могут влиять на отношения между Китаем и государствами Центральной Азии. Так, например, в 1995 году в Казахстане проживало 7,7 млн. казахов, в Китае — 1,1 млн.; 8,5 млн. уйгуров проживало в Китае и более 200 тыс. — в Казахстане, Узбекистане и Кыргызстане; 145 тыс. киргизов — в Китае и 2,53 млн. — в Кыргызстане. После получения независимости в силу внутривнутриполитических соображений лидеры Казахстана выдвинули лозунг "За возврат на родину!", призывая к объединению с основной народностью, и провели в жизнь законы, облегчающие миграцию. Китайское правительство не выразило формального протеста, хотя такие шаги отрицательно, если не сказать крайне негативно, отразились на Китае. Например, возвращающиеся в Синьцзян эмигранты-казахи бегут от неустроенности в Казахстане и в какой-то степени привозят в Китай свои проблемы. В силу этого Китаю и Казахстану следует предпринять конкретные шаги, чтобы нормализовать ситуацию, поскольку без должных мер со стороны Казахстана транснациональная проблема может негативно отразиться на Китае.

#### **КИТАЙСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ**

Борьба с терроризмом и связанная с этим проблема сепаратизма — лишь часть тех вопросов безопасности, которые стоят перед Китаем в Центральной Азии и в Казахстане. Они, в свою очередь, представляют лишь долю обширной повестки дня Китая. Между Китаем и государствами Центральной Азии, в первую очередь Казахстаном, начали складываться серьезные экономические связи. В этом контексте энергетические ресурсы представляют собой главную направляющую китайской политики. Именно к этим проблемам я сейчас и намерен перейти.

Во-первых, договоренность о статусе китайской провинции Тайвань является важным элементом китайско-казахстанских отношений. Китайское правительство рассчитывает на поддер-

жку Казахстана в этом решающем вопросе. В коммюнике от 3 февраля 1992 года говорится: "Республика Казахстан признает, что правительство Китайской Народной Республики является единственным законным правительством КНР, и Тайвань представляет собой неделимую часть китайской территории. Республика Казахстан, таким образом, обязуется не устанавливать официальных отношений любого рода с провинцией Тайвань"<sup>17</sup>. Во избежание недоразумений обе стороны договорились, что правительство КНР "не будет выдвигать никаких возражений по вопросам торговли и экономических связей Казахстана с провинцией Тайвань на неправительственном уровне"<sup>18</sup>. С самого начала Китай выступал за независимость, суверенитет и территориальную целостность Казахстана и заявил о своей поддержке усилий Казахстана, направленных на развитие экономического и политического потенциала страны<sup>19</sup>.

Во-вторых, в результате распада Советского Союза Китай так и не решил проблему своих границ, которые с ним теперь делят еще три государства. С самого начала Китай стремился к четкой демаркации границ с Россией и тремя новыми центральноазиатскими соседями — Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Китай надеялся использовать прогресс, достигнутый в последние годы существования Советского Союза, чтобы на принципах добрососедства и взаимоприемлемых договоренностей скорейшим образом двигаться к решению этой проблемы<sup>20</sup>.

В результате последующих соглашений с Казахстаном 1994, 1997 и 1998 годов была, к взаимной удовлетворенности сторон, четко определена граница между двумя странами протяженностью более 1700 км. Как отмечалось в китайско-казахстанском совместном коммюнике от ноября 1999 года, разрешение проблемы границ представляет собой исторический шаг, способ-

<sup>17</sup> Совместное коммюнике об установлении дипломатических отношений между КНР и Республикой Казахстан. — *Жэньминь жибао*, 4 января 1992 года.

<sup>18</sup> Меморандум о взаимопонимании в отношении Совместного коммюнике об установлении дипломатических отношений между КНР и Республикой Казахстан. — *Жэньминь жибао*, 4 января 1992 года.

<sup>19</sup> См. Совместное коммюнике об установлении дипломатических отношений между КНР и Республикой Казахстан. — *Жэньминь жибао*, 4 января 1992 года.

<sup>20</sup> *Жэньминь жибао*, 26 октября 1992 года.

ствующий укреплению дружественных отношений между двумя странами и установлению мира и стабильности во всем регионе<sup>21</sup>. Оба правительства подчеркнули свое намерение идти дальше и формально демаркировать границу, что было выполнено в установленные сроки и вскоре законодательно поддержано рядом постановлений<sup>22</sup>. Китай в два этапа также решил пограничную проблему и с Кыргызстаном<sup>23</sup>, что отражено в соглашениях от июля 1996 года и августа 1999 года. Президент Кыргызстана Аскар Акаев назвал такое урегулирование пограничных проблем образцом для подражания в решении подобных вопросов между Кыргызстаном и другими странами<sup>24</sup>. Переговоры между Китаем и Таджикистаном велись дольше: двустороннее соглашение о границах было достигнуто 13 августа 1999 года, ратификация документов состоялась в Душанбе в июле 2000 года. Таким образом, к концу десятилетия Китай и три его центральноазиатских соседа достигли соглашений по всем проблемам границ и исключили потенциальный источник трений, была заложена основа для стабильных политических отношений и взаимной безопасности.

В-третьих, будучи наследником значительной части советских ядерных арсеналов, Казахстан мог повлиять на ядерное равновесие в Азии, что явилось предметом первостепенной озабоченности Китая. Более того, с самого начала Назарбаев подчеркивал намерение Казахстана сохранить ядерное оружие на своей территории и стать ядерной державой. Таков был официальный курс, поскольку Казахстан ощущал "угрозу со стороны

---

<sup>21</sup> Совместное коммюнике КНР и Республики Казахстан о полном разрешении вопроса о границах (23 ноября 1999 года). — *Жэньминь жибао*, 24 ноября 1999 года.

<sup>22</sup> Коммюнике от ноября 1999 года. — *Жэньминь жибао*, 29 ноября 1999 года. Все демаркационные работы на китайско-казахстанской границе проведены, как и было запланировано. Для завершения процесса демаркации обе стороны приступили к скорейшей разработке законодательных документов. В октябре 2000 года первый раунд переговоров был проведен в рамках китайско-казахстанской Комиссии по демаркации в Пекине, где до этого пять раз собирались эксперты. Обе стороны выразили удовлетворение результатами демаркации и установили сроки завершения процесса.

<sup>23</sup> В июне и ноябре 2000 года китайская и казахстанская стороны провели сначала в Пекине, а потом в Бишкеке два заседания совместной китайско-казахстанской Комиссии по демаркации границ, которая определила количество и местоположение предполагавшихся пограничных столбов.

<sup>24</sup> *Жэньминь жибао*, 6 июля 2000 года.



Америки, Китая и России" и только "в случае уничтожения ядерного оружия в этих странах Казахстан готов поступить так же"<sup>25</sup>. Казахстан, по его словам, имел право вступить в "клуб ядерных держав"<sup>26</sup>. Как отмечают казахские политологи, их страна является одной из сторон "треугольника", где две другие — Китай и Россия — не только страны с колоссальным экономическим потенциалом, но и мощные военные и ядерные державы, и, следовательно, от них в большой степени зависит безопасность Казахстана<sup>27</sup>.

В конечном счете, учитывая геополитическую ситуацию, а также то место, которое он надеется занять в международном сообществе, Казахстан решил отказаться от амбиций членства в "ядерном клубе". Отказываясь от ядерного оружия, Казахстан надеялся заработать политический капитал, необходимый для решения будущих неотложных и сложных мировых проблем. Этому способствовало и то, что другие ядерные державы, в частности Китай, Америка и Россия, дали Казахстану письменные гарантии безопасности. Более того, Соединенные Штаты оказали серьезное давление на Казахстан, связав перспективы экономической помощи с проблемой отказа от ядерного оружия. И наконец, решение Украины и Беларуси пожертвовать своим ядерным арсеналом также оказало положительное воздействие на Казахстан.

8 февраля 1995 года китайское правительство заявило, что "Китай с полным пониманием воспринимает настойчивость Казахстана относительно гарантий безопасности. Он подтверждает свое неизменное обязательство не использовать ядерное оружие первым и не использовать ядерное оружие против неядерных государств. Это обязательство имеет силу и в его отношениях с Казахстаном. Китайское правительство также призывает все страны укреплять безопасность неядерных государств, включая,

<sup>25</sup> Интервью президента Назарбаева во время визита в Индию. — Агентство Рейтер, Нью-Дели, 22 февраля 1992 года.

<sup>26</sup> Интервью с Назарбаевым, взятое корреспондентом "Новостей" в Италии, "Казахстан имеет право вступить в ядерный клуб". — *За рубежом*, № 13, 1992.

<sup>27</sup> Внешняя политика Казахстана и государственная безопасность: применяемая стратегия и основные направления. — Доклад директора Института стратегических исследований Каширова на международной конференции "Развитие и сотрудничество Китая и Средней Азии", 9 августа 1993 года.

в частности, Казахстан"<sup>28</sup>. На следующий день Назарбаев в ответном письме Цзянь Цзэминю отметил, что "он с огромным удовлетворением воспринял подтверждение Китаем гарантий безопасности Казахстана", что, по его словам, отражает "высокое чувство ответственности за безопасность во всем мире" и служит "ярким примером дружбы" между двумя суверенными государствами<sup>29</sup>. Китай публично заявил о взятом обязательстве в правительственном заявлении от 5 апреля 1995 года<sup>30</sup>. В июне следующего года Цзянь Цзэминь в речи перед парламентом Казахстана еще раз подтвердил гарантии Китая. В декабре 1997 года Назарбаев сделал ответный шаг и заявил об окончательном урегулировании вопроса границ, сказав, что гарантии безопасности, данные Китаем, сыграли важную роль в укреплении взаимного доверия между двумя сторонами<sup>31</sup>.

#### АСПЕКТЫ ЭКОНОМИКИ

Вовлеченность Китая в экономику Центральной Азии в аспекте двусторонних торговых отношений по-прежнему невелика, если учитывать масштабы потенциальных возможностей. Однако эти связи растут и обещают играть все возрастающую роль в отношениях между Китаем и странами Центральной Азии. Ярким подтверждением тому служат китайско-казахстанские экономические связи. С самого начала — с получения независимости в 1992 году — объем двусторонней торговли между Китаем и Казахстаном составлял 369 млн. долл. США, тогда как в 1999 году он вырос до 1,1 млрд.<sup>32</sup> Таким образом, цель довести объем торговли в 2000 году до 1 млрд. долл. США, намеченная Цзянь Цзэминем и Нурсултаном Назарбаевым во время визита казахского президента в Китай в 1995 году, была превзойдена. В 1996 году объем двусторонней торговли достиг 1,5 млрд. долл. США. В таблице 1 прослеживаются неуклонный рост объемов торговли и преобладающая роль Казахстана среди центральноазиатских партнеров Китая.

---

<sup>28</sup> Жэньминь жибао, 9 февраля 1995 года.

<sup>29</sup> Жэньминь жибао, 10 февраля 1995 года.

<sup>30</sup> Жэньминь жибао, 6 апреля 1995 года.

<sup>31</sup> Казахстан дорожит отношениями с Китаем. — Жэньминь жибао, 6 декабря 1997 года.

<sup>32</sup> Ли Циньцзян. Исторический шанс: китайское экономическое сотрудничество с Казахстаном. — Анализ рынков Восточной Европы и Центральной Азии, № 1, Пекин, Китай.

ТАБЛИЦА 1

**Общий объем внешнеторгового оборота с пятью государствами  
Центральной Азии в период с 1992 по 2000 год  
(единица отсчета – 100 млн. долл. США)**

		Казахстан	Узбекистан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Всего
1992	Экспорт	2,2793	0,3389		0,0195	0,0409	2,6786
	Импорт	1,4117	0,1363		0,0080	0,0041	1,5874
	Всего	3,6910	0,4752	0,3548	0,0275	0,0450	4,5935
1993	Экспорт	1,7169	0,4280	0,3655	0,0648	0,0385	2,6137
	Импорт	2,6304	0,1146	0,6587	0,0588	0,0080	3,4705
	Всего	4,3473	0,5426	1,0242	0,1236	0,0465	6,0842
1994	Экспорт	1,39	0,5146	0,2993	0,0068	0,0367	2,2474
	Импорт	1,96	0,7221	0,7545	0,025	0,0759	3,5375
	Всего	3,35	1,2367	1,05	0,0318	0,1126	5,7811
1995	Экспорт	0,7545	0,4757	1,07	0,1462	0,1127	2,5591
	Импорт	3,16	0,7099	1,23	0,0924	0,0633	5,2556
	Всего	3,91	1,1855	2,31	0,2386	0,1760	7,8201
1996	Экспорт	0,9531	0,3815	0,6867	0,0764	0,0845	2,1822
	Импорт	3,6459	1,491	0,3681	0,0408	0,0302	5,5760
	Всего	4,5990	1,8725	1,0548	0,1172	0,1147	7,7582
1997	Экспорт	0,9463	0,6153	0,7060	0,1105	0,1163	2,4943
	Импорт	4,3278	1,4138	0,3602	0,0918	0,0361	6,2297
	Всего	5,2741	2,0291	1,0662	0,2023	0,1524	8,7241
1998	Экспорт	2,0500	0,5788	1,7200	0,1104	0,1029	4,5621
	Импорт	4,3100	0,3238	0,2569	0,0819	0,0222	4,9948
	Всего	6,3600	0,9026	1,9800	0,1923	0,1252	9,5601
1999	Экспорт	4,9400	0,2739	1,0300	0,0230	0,0747	6,2426
	Импорт	6,4400	0,1294	0,3200	0,0574	0,0202	6,9670
	Всего	11,3800	0,4033	1,3500	0,0804	0,0949	12,3086
2000	Экспорт	5,9848	0,3943	1,1017	0,0679	0,1210	7,6697
	Импорт	9,5821	0,1203	0,6744	0,1038	0,0406	10,5212
	Всего	15,5700	0,5147	1,7761	0,1717	0,1616	17,0941

**Источники:** Статистические данные по Казахстану, Узбекистану, Таджикистану и Туркменистану взяты в Главном административном таможенном управлении Китая. *Таможенные статистические данные*, № 12, 1996, с. 3 – 4; 1997, с. 12; Китайское дипломатическое обозрение, 1993 – 1995 годы; *Чун-ту Суен и Син Гуанчэн*. Китай и Центральная Азия. Китайское издательство общественных наук, 1998, с. 117; Интернет-сайт Министерства иностранных дел (<http://www/fmprc.gov.cn/chn/3016.html>)

Несмотря на увеличение объемов торговли Китая с Казахстаном и другими государствами Центральной Азии на 0,27%, доля региона в общем внешнеторговом обороте Китая остается незначительной<sup>33</sup>. Более того, как следует из таблицы 2, за исключением Казахстана и Кыргызстана, на долю Китая приходится весьма малая часть общих объемов внешней торговли государств Центральной Азии. По данным Международной статистической комиссии, в 1995 году Китай был на третьем месте среди внешнеторговых партнеров Казахстана, на четвертом – Кыргызстана, на четырнадцатом – Узбекистана, на двадцать втором – Таджики-

ТАБЛИЦА 2

**Объемы торговли между Китаем и пятью государствами Центральной Азии в сравнении с общими внешнеторговыми объемами этих государств в период с 1994 по 1997 год (единица отсчета – 100 млн. долл. США)**

		Казахстан	Узбекистан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан
1994	Общий объем	67,24	51,52	6,57	9,74	23,95
	Торговля с Китаем	3,35	1,24	1,05	0,032	0,11
	Относительный объем	4,9	2,4	15,9	0,32	0,04
1995	Общий объем	87,16	55,69	9,31	15,48	24,57
	Торговля с Китаем	3,91	1,19	2,31	0,24	0,18
	Относительный объем	4,5	2,1	24,8	1,6	0,7
1996	Общий объем	105,83	93,11	17,03		
	Торговля с Китаем	4,6	1,87	1,05	0,12	0,11
	Относительный объем	4,3	2	6,2		
1997	Общий объем	136		12,6	15,85	18,8
	Торговля с Китаем	5,27	2,02	1,07	0,20	0,15
	Относительный объем	3,8		8,4	1,3	0,7

**Источники:** Ежегодник МСК за 1995 год, с. 63; Экономические новости МСК, № 4, Россия, 1998; агентство Синьхуа, Алматы, 17 апреля 1996 года; Чун-ту Суен и Син Гуанчэн, Китай и ЦА. Китайское издательство общественных наук, 1998, с. 118.

<sup>33</sup> По данным таможенной статистики Китая, относительная доля пяти государств ЦА во внешнеторговом обороте Китая составляла: 1992 год – 0,27%, 1993 год – 0,31%, 1994 год – 0,24%, 1995 год – 0,28%, 1996 год – 0,27%, 1997 год – 0,27%.

стана и на тридцать третьем — Туркменистана<sup>34</sup>. В структуре торговли также есть свои особенности: государства Центральной Азии экспортируют в Китай главным образом сырье, руду, хлопок, химические удобрения и тому подобное; Китай торгует с ними товарами домашнего обихода, продуктами питания, бытовыми приборами и т.д.

Как в Казахстане, так и в других государствах Центральной Азии проблемы по-прежнему остаются в повестке дня: бартерный обмен в торговле, низкое качество китайских товаров, крайне незначительные прямые вложения Китая. Это относится и к малому разнообразию предприятий и секторов торговли, в которых участвуют китайские инвесторы<sup>35</sup>. Существующее законодательство Казахстана тормозит приток иностранного капитала. Более того, Казахстан рассчитывает на расширение торговли не только с Синьцзян-Уйгурской автономией, но и с развитыми регионами Шанхая и Гуандуна. Все эти проблемы в конечном счете требуют больших усилий как с китайской, так и с казахской стороны. Китай должен обратить большее внимание и прислушаться к мнению своего казахского партнера.

И тем не менее, растущее экономическое сотрудничество с Казахстаном и другими государствами Центральной Азии является важным компонентом китайской внешней политики. В связи с этим китайскими лидерами был сформулирован ряд задач. Во-первых, Китай намерен вести сбалансированную взаимовыгодную торговлю посредством общепринятых торговых механизмов. Во-вторых, китайская сторона намерена перевести бартерную торговлю в рамки обычной торговли с усовершенствованным механизмом отчетности. В-третьих, Китай намерен принять участие в строительстве нового "Шелкового пути" с целью создания обширной транспортной сети во всей Евразии. В-четвертых, Китай готов предоставить государствам Центральной Азии скромные, но символически важные объемы междунаро-

<sup>34</sup> Статистические данные взяты из таблиц *Ежегодника МСК за 1995 год*, с. 64–65, объемы торговли ЦА с Тайванем за 1995 год не превысили 20 млн. долл. США.

<sup>35</sup> В Казахстане зарегистрированы 73 совместных казахстано-китайских предприятия (см. *Информация по ЦА*, Синьцзян, Китай, 1997, № 2, с. 6). С 1993 по 1997 год общая сумма китайских капиталовложений в Казахстане составляла 325 млн. долл. США (см. *Анализ рынков Восточной Европы и Центральной Азии*, Пекин, Китай, 1998, № 8, с. 11).

ной помощи. В-пятых, Китай будет способствовать активизации многостороннего сотрудничества между Китаем, странами Центральной Азии и международным сообществом<sup>36</sup>.

В отношениях с Казахстаном Китай уже движется в этом направлении: количество пограничных пропускных пунктов с 1992 по 1994 год было увеличено в 2 раза — с четырех до восьми. Хоргос, перевал Ала и другие пункты уже переоборудованы, что позволяет осуществлять улучшенную и модернизированную перевозку товаров в любую погоду. Япония выделила кредит в 74 млн. долл. США для увеличения объемов перевозок через пропускной пункт "Дружба". Проведена современная телефонная связь, позволяющая связаться с любым уголком мира. Казахская сторона совершенствует средства перевозки и хранения грузов. Улучшились телекоммуникационные связи.

Действуя в том же ключе, китайское правительство в 1994 году приступило ко второй фазе строительства железной дороги Лан Жу — Синьцзян; объем ежегодных железнодорожных перевозок вырос с 20 до 50 млн. тонн, что стало важным шагом в налаживании евразийского моста. Китайское и казахстанское правительства подписали ряд соглашений, направленных на решение транспортной проблемы<sup>37</sup>. В феврале 1997 года, находясь в Китае, Назарбаев предложил увеличить пропускную способность участка дороги между пунктами "Дружба" и "Ала" и создать еще один транзитный пропускной пункт и воздушный коридор над Китаем, который позволит напрямую летать из Казахстана в Японию, Южную Корею и Индонезию<sup>38</sup>. Два года спустя, когда казахстанский президент еще раз посетил Китай, обе стороны обязались умножить усилия по восстановлению древнего "Шелкового пути"<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Премьер Ли Пэн выдвигает три важные политические инициативы. — *Жэньминь жибао*, 27 апреля 1994 года.

<sup>37</sup> Двустороннее соглашение о трансграничной железной дороге (1992 год), Двустороннее соглашение об авиационных гражданских перевозках (1993 год), Протокол переговоров по грузовым и пассажирским железнодорожным перевозкам между двумя странами (1994 год), Соглашение об использовании поста Ляньюньган для перевалки казахских транзитных грузов (1995 год) и т.д.

<sup>38</sup> *Казахстанская правда*, 25 февраля 1997 года.

<sup>39</sup> Совместное коммюнике КНР и КР об укреплении всестороннего сотрудничества в XXI веке (23 ноября 1999 года). — *Жэньминь жибао*, 24 ноября 1999 года.

Для разрешения проблемы платежей Китай также открыл филиалы Китайского банка и Китайского индустриально-торгового банка в Алматы. Из всех стран бывшего Советского Союза это было сделано только в России и Казахстане. Обе страны создали также двустороннюю Комиссию по делам экономики и науки, которая заседала пять раз в 2000 году.

Китай также приветствует участие Казахстана и других государств Центральной Азии в экономическом развитии Северо-Западного региона Китая, о чем было прямо заявлено Цзянь Цзэмином в июле 2000 года. "Китайское правительство разрабатывает стратегию развития Западного Китая, — сказал он, — что открывает новые возможности для экономического сотрудничества с центральноазиатскими государствами, и мы приветствуем их активное участие в строительстве... транспортных и железнодорожных магистралей, аэропортов, газовых и нефтяных трубопроводов, электро- и телекоммуникационных сетей"<sup>40</sup>.

#### АСПЕКТЫ ЭНЕРГЕТИКИ

Китай испытывает нехватку энергетических ресурсов, и здесь роль Казахстана становится значительной. На 4-й сессии ВСНП девятого созыва в 2001 году премьер-министр Чжу Жунцзи подчеркивал нехватку в Китае водных, нефтяных и других важных ресурсов и важность разработки продуманной энергетической стратегии в стране. По его словам, "необходимо придерживаться строгой экономии и искать альтернативу нефти, ускорить собственные поисково-разведывательные работы, использовать мировые ресурсы и в ближайшие сроки обеспечить резервы нефти и других энергоресурсов"<sup>41</sup>. Эта проблема нашла свое отражение в принятом в то время десятом пятилетнем плане.

Проблема энергоресурсов входит в круг стратегических приоритетов Китая. Ограниченность энергетических запасов Китая в сочетании с быстрыми темпами роста его экономики требуют множественности источников энергии. В 1993 году в Китае впер-

---

<sup>40</sup> Вперед рука об руку в деле прогресса Шанхайской пятерки. Выступление Цзянь Цзэмина на встрече ШП в Душанбе в июле 2000 года. — *Жэньминь жибао*, 6 июля 2000 года.

<sup>41</sup> Десятая пятилетка и развитие национальной экономики и общества. Доклад китайского премьер-министра Чжу Жунцзи на 4-й сессии ВСНП 10-го созыва, 2001 год.

вые ощущалась нехватка нефти, и с тех пор Китай импортирует нефть. К 2010 году дефицит нефти превысит 100 млн. тонн в год, а дефицит газа составит 30 млрд. кубометров<sup>42</sup>. Таким образом, Китай вынужден обращаться к другим странам за дополнительными источниками энергии. Дефицит энергоресурсов влечет за собой рост спроса на ее источники за рубежом. В этом отношении энергетическая безопасность Китая в определенной мере ставит Китай в зависимость от международной ситуации. Рост спроса на импортируемые нефть и газ в Китае существенно отразится на геополитической ситуации и ее энергетической составляющей.

Китайское правительство все больше внимания уделяет проблеме запасов нефти и газа в стране. С 1977 года в США существует стратегический нефтяной резерв. Китаю тоже следует разработать многоплановую надежную систему снабжения нефтью и газом. Для этого Китаю следует содействовать развитию нефтяных рынков России и Казахстана, а также разработать четкий план дипломатической стратегии по проблемам энергетики в регионе, акцентировать важность близлежащих источников, а не искать их вдали. Китай не может соперничать с западными державами в Каспийском регионе. Естественный зарубежный источник энергии для Китая — Казахстан, который, в свою очередь, заинтересован в разработке энергоресурсов в Синьцзяне.

В 1997 году китайское и казахское правительства подписали соглашение о выделении 9,5 млрд. долл. США на разработку актюбинского и угенского нефтяных месторождений — проект, в котором приняло участие самое большое число китайских инвесторов<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Причины спроса на нефть в Китае. — Институт изучения проблем энергетики при китайской Государственной комиссии, 1996 год.

<sup>43</sup> 4 июня 1997 года был заключен контракт на покупку китайской стороной 60% Актюбинской нефтяной корпорации. Контракт был подписан У Яовэнем, вице-президентом китайской нефтегазовой корпорации, и начальником Управления приватизации Министерства финансов Казахстана. 18 октября генеральный директор китайской нефтегазовой корпорации Чжоу Юнкан встретился в Пекине с первым заместителем премьер-министра Казахстана Есимовым для обмена мнениями о китайско-казахстанском соглашении о сотрудничестве по нефти. 24–25 сентября 1997 года, во время визита в Казахстан, премьер-министр Китая Ли Пэн присутствовал при подписании соглашения о нефтяном сотрудничестве. Правительственное соглашение о сотрудничестве в нефтегазовой области было заключено



Казахстану сложно доставлять нефть от источника на иностранные рынки. Сотрудничество с Китаем дает Казахстану еще одну возможность выхода к морю, Китай может стать мостом через Азию к Тихому океану. Конечно же, Казахстан может экспортировать нефть через Иран; но здесь не все обстоит так просто: во-первых, Туркменистан станет в какой-то степени препятствием на пути в Иран; во-вторых, Соединенные Штаты и другие западные государства будут настаивать на том, чтобы экспорт шел не через Иран; в-третьих, если Казахстан действительно хочет стать нефтяной державой, он должен стремиться к экспортным поставкам через Турцию, Россию, Китай, а также Иран. Китай может стать самым крупным коридором на Восток для казахской нефти. Китай и Казахстан уже подписали соглашение о строительстве нефтепровода длиной в 3000 км из Казахстана через перевал Ала в китайскую провинцию Синьцзян. Более того, китайские компании смогут продолжить строительство нефтепровода из Центральной Азии в направлениях на юг и на запад. Учитывая потребность Китая в электроэнергии и высокий уровень китайских технологий в нефтяной промышленности, китайские фирмы смогут выдержать конкуренцию за центральноазиатские нефть и газ. Китай должен постараться получить этот рынок, однако ему не следует торопиться вступать в конфликт с западными нефтяными компаниями. Когда Казахстан сопоставит Китай и западные фирмы, он увидит преимущества в выборе первого. В частности, Казахстан убедится, что в области энергетики Китай представляет собой нечто среднее между США и Россией.

Огромный потенциал имеет сотрудничество в нефтегазовой сфере. Добыча энергетических ресурсов в Казахстане постоянно растет и в ближайшие годы достигнет уровня 120–150 млн. тонн, что создаст достаточные предпосылки для реализации различных казахстанско-китайских проектов<sup>44</sup>. Китайско-казах-

---

заместителем премьер-министра Ли Ланьцином и заместителем премьер-министра Шукеевым; общее соглашение между китайской нефтегазовой корпорацией и Министерством энергетики и природных ресурсов Казахстана о разработке нефтяного бассейна и строительстве трубопровода было подписано главой китайской нефтегазовой корпорации Чжоу Юнканом и министром Дуйсеновым.

<sup>44</sup> Нурсултан Назарбаев. Визит Ху Цзиньтао в Казахстан даст новый позитивный импульс отношениям Казахстана и Китая. — *Жэньминь жибао*, 4 июня 2003 года.

станское сотрудничество в энергетической отрасли имеет стратегическое значение. После войны в Ираке Китай хочет углубить тесное сотрудничество с Казахстаном в нефтегазовой сфере. Поэтому в июне 2003 года Председатель Китайской Народной Республики Ху Цзиньтао посетил Казахстан с государственным визитом и встретился в Астане с президентом Нурсултаном Назарбаевым. В совместной декларации Китайской Народной Республики и Республики Казахстан говорится, что стороны будут принимать эффективные меры для обеспечения успешной реализации имеющихся проектов сотрудничества и продолжают изучение проекта китайско-казахстанского нефтепровода и соответствующих проектов по освоению нефтяных месторождений, а также вопроса о возможности строительства газопровода из Республики Казахстан в Китайскую Народную Республику. Казахстанская сторона поддерживает участие китайской стороны в разведке и освоении нефтяных месторождений на шельфе Каспийского моря в Казахстане<sup>45</sup>.

#### **РЕАКЦИЯ НА ПОЛИТИКУ КИТАЯ**

Китай не стремится отдавать предпочтение ни одной из центральноазиатских стран за счет других и не собирается превращать регион в китайскую сферу влияния. В его политические интересы не входит "дружба с одной страной и противостояние — с другой", что будет идти вразрез интересам как Китая, так и Казахстана. В его цели также не входит достижение главенствующего положения в Центральной Азии, поскольку это противоречит основным постулатам китайской внешней политики и может породить опасное соперничество с другими ведущими державами, к тому же Китай не так силен, чтобы стремиться к подобной цели. Китай хочет видеть в Казахстане равного партнера, а не потенциального сателлита.

К середине 90-х годов XX века китайское правительство сформулировало четыре основополагающих принципа своей политики в Центральной Азии: поддерживать добрососедские отношения, основанные на мирном сосуществовании, способствовать всеобщему процветанию путем взаимного сотрудниче-

---

<sup>45</sup> Совместная декларация Китайской Народной Республики и Республики Казахстан. — *Жэньминь жибао*, 3 июня 2003 года.

ства, не вмешиваться во внутренние дела центральноазиатских государств и уважать их права независимого выбора, укреплять стабильность региона, основанную на уважении суверенитета других государств региона<sup>46</sup>. На практике это означает, что основу политики составляет достижение конструктивных и позитивных отношений с центральноазиатскими странами-соседями. В этом контексте развитие торговли и экономических связей в регионе является основополагающим и естественным двигателем политики. В то же время Китай не намерен пытаться навязывать свою модель развития этим государствам и выступает против вмешательства в их внутренние дела любой другой державы. Китай намеренно не ставит перед собой амбициозных целей в Центральной Азии, чтобы избежать соперничества между великими державами.

Китаю, однако, потребовалось немало времени для выработки стратегии в отношении Центральной Азии. Появление пяти новых независимых государств вблизи от китайской границы было неожиданностью для Китая, хотя он очень быстро понял всю важность их будущего развития для всего мира<sup>47</sup>. Хотя отношения с этими странами вначале развивались медленно и строились вокруг областей традиционного сотрудничества, Китаю вскоре удалось очертить более широкий круг проблем, куда вошли решение вопроса границ с тремя непосредственными соседями — Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном; меры по предотвращению распространения из бывшего Советского Союза в Китай подрывных и сепаратистских тенденций; противодействие расшатыванию политической ситуации в Китае из-за идеологических изменений на постсоветском пространстве. Последние соображения подстегивали необходимость скорейшей разработки китайской политической стратегии, однако в самые первые годы системного подхода еще не было. Он появился в 1994 году, когда были сформулированы четыре основополагающих принципа дипломатической политики Китая.

Среди всех центральноазиатских государств Казахстан проводит наиболее продуманную, активную и плодотворную политику в отношении Китая. Китай отвечает на это полной взаим-

<sup>46</sup> Жэньминь жибао, 20 апреля 1994 года.

<sup>47</sup> Син Гуанчэн. Центральная Азия поднимает голову. Санлян букстор инк. Гонконг, 1993, с. 5.

ностью. К середине 1990-х годов Китай был готов прежде всего урегулировать исторически сложившиеся проблемы, в первую очередь проблему границ. К тому моменту проблема безопасности также стала важным фактором в китайско-казахстанских отношениях; был достигнут прогресс в вопросе демилитаризации и охраны границ. С конца 1990-х годов отношения вновь претерпели коренные изменения. Усиление угрозы национального сепаратизма, религиозного экстремизма и международного терроризма заставили Китай, Казахстан, Россию и другие страны Центральной Азии сблизиться и ускорить поиски эффективных средств борьбы с этими тремя силами.

Верно, что у этих отношений есть и иные стороны, болевые точки, и здесь Китай должен проявить чуткость. Например, из заявлений средств массовой информации и правительственных источников следует, что Казахстан заботит вопрос трансграничного использования водных ресурсов, в частности реки Черный Иртыш<sup>48</sup>. Вначале Китай не придавал данному вопросу должного значения, но в конечном счете обе стороны занялись им, и в ноябре 1999 года вместе с урегулированием проблемы границ китайское и казахстанское правительства подтвердили свое желание достичь соглашения по "рациональному использованию трансграничных водных ресурсов"<sup>49</sup>. В мае 2000 года двусторонние эксперты начали переговоры, где прозвучала готовность Китая решить данную проблему. Китай считает, что этот вопрос может быть решен обычным дипломатическим путем, но, по словам китайского посла в Астане Ли Хуи, "без надуманных идей, преследующих эгоистические интересы"<sup>50</sup>.

Вторым камнем преткновения стала программа проведения Китаем ядерных испытаний. Казахстан и другие страны Центральной Азии выразили протест против проведения ядерных испытаний в западной части Китая из опасений, что экологической среде центральноазиатского региона будет нанесен серьезный ущерб. В июне 1996 года сразу же после последних ядерных

---

<sup>48</sup> Автор неоднократно участвовал в конференциях, где каждый раз казахстанские ученые поднимали эту проблему. Совместно с Международным агентством Казахстана автор также составлял специальные доклады на эту тему.

<sup>49</sup> См. сноску 21.

<sup>50</sup> Казахстан и Китай за осуществление долгосрочных интересов их народов. — *Казахстанская правда*, 15 апреля 1999 года.

испытаний Министерство иностранных дел Казахстана опубликовало заявление, где выражалась "серьезная озабоченность" казахстанского правительства. Затем было опубликовано аналогичное заявление Министерства иностранных дел Кыргызстана. 29 июля 1996 года китайское правительство объявило, что с 30 июля 1996 года временно прекратит ядерные испытания. Китай пошел на такой шаг не только учитывая недовольство государств Центральной Азии, но и в целях сокращения ядерных вооружений. Китай присоединился к договору о нераспространении ядерного оружия в 1992 году и далее поддерживал идею сокращения испытаний. Китай первым подписал в 1996 году Соглашение о всемирном моратории на ядерные испытания, принятое Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

#### **СОВМЕСТНЫЕ УСИЛИЯ КИТАЯ И КАЗАХСТАНА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Китайско-казахстанские отношения также формируются в рамках многосторонних отношений, в которых принимают участие обе стороны. Некоторые важные двусторонние отношения складывались в контексте многостороннего участия. Например, усилия по укреплению военной безопасности вдоль китайско-казахстанской границы вылились в совместное соглашение, подписанное 26 апреля 1996 года несколькими государствами — Китаем, Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, получившими наименование Шанхайской пятерки. Они договорились о мерах, направленных на укрепление взаимного доверия, взяли взаимные обязательства о том, что военный контингент, дислоцированный вдоль границ, не будет нападать на соседние страны; что военные маневры будут ограниченными по видам, масштабам и численности и не будут направлены друг против друга; что другая сторона будет предупреждаться о серьезной военной активности, осуществляемой в радиусе 100 км от границ, и будет приглашаться в качестве наблюдателя; что обе стороны будут избегать вооруженных провокаций и укреплять конструктивные связи между военными этих государств.

Немаловажно, что первое значительное военное соглашение стран Азиатско-Тихоокеанского региона было достигнуто Шанхайской пятеркой. Этот исторический шаг способствовал установлению конструктивных отношений между Китаем и Цент-

ральной Азией, укреплению мира и безопасности в АТР и, по словам "Жэньминь жибао", явился крупнейшей инициативой<sup>51</sup>. В апреле 1997 года лидеры Шанхайской пятерки на встрече в Москве договорились о сокращении вооруженных сил вдоль общих границ до минимума, соответствующего отношениям добрососедства, договорились формировать военные подразделения только оборонительного характера, обязались не нападать друг на друга, не грозить нападением и не добиваться военного превосходства. Еще конкретнее они договорились о постоянном отводе значительной части наземных, военно-воздушных и оборонительных подразделений на расстояние 100 км с обеих сторон от границы в течение определенного периода времени, об установлении потолка для увеличения численности пограничных войск в будущем, об обмене информацией и проведении мониторинга выполнения соглашения. Соглашение остается в силе до 31 декабря 2020 года, после чего оно может быть возобновлено обеими сторонами. Хотя обмен информацией будет секретным, само соглашение не направлено против третьих сторон<sup>52</sup>. По словам Цзян Цзэминя, Шанхайская пятерка первой среди азиатских стран подписала формальное соглашение о реальном сокращении вооруженных сил. Такой шаг имел серьезное политическое и военное значение и продемонстрировал резкий отход от стандартов соглашений по безопасности времен холодной войны<sup>53</sup>.

Однако китайско-казахстанское сотрудничество — двустороннее и многостороннее — идет дальше этих важных соглашений. 11 — 13 сентября 1995 года во время визита президента Казахстана Назарбаева в Китай стороны подписали Меморандум о сотрудничестве между министерствами обороны КНР и Республики Казахстан; в рамках Шанхайской пятерки Китай, Казахстан и другие страны-члены начали сотрудничать по многим направлениям<sup>54</sup>. Помимо выработки основных направлений по укреплению взаимного военного доверия и конструктивного использования тенденции к демилитаризации границ страны-

---

<sup>51</sup> *Жэньминь жибао*, 27 апреля 1996 года.

<sup>52</sup> *Жэньминь жибао*, 25 апреля 1997 года.

<sup>53</sup> Там же.

<sup>54</sup> 30 марта 2000 года состоялась встреча министров обороны Китая, России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана для подписания совместного коммюнике.

члены обязались координировать меры по борьбе с незаконной перевозкой наркотиков, с незаконной торговлей оружием и трансграничными преступлениями. Они начали совместную подготовку системы раннего оповещения, поиск ресурсов для совместной борьбы со стихийными бедствиями. Они также обмениваются опытом и координируют усилия для участия в контингенте по поддержанию мира. Все эти шаги направлены на придание военной стороне китайско-казахстанских отношений прозрачности, контролируемости и предсказуемости<sup>55</sup>.

В контексте многостороннего сотрудничества по взаимной безопасности Китай поддержал некоторые идеи, выдвинутые Казахстаном и другими странами Центральной Азии. Китай принимал участие в различных конференциях, организованных Казахстаном и Узбекистаном, таких как Конференция о мерах взаимного доверия в Азии, "Трибуна безопасности и сотрудничества в Центральной Азии", во встречах экспертов по превращению Центральной Азии в безъядерный регион<sup>56</sup>. В Бишкекской декларации 1999 года Китаем и другими членами Шанхайской пятетки "мир и стабильность были объявлены важнейшими приоритетами", были поддержаны усилия стран Центральной Азии по созданию безъядерной зоны — принадлежащей Казахстану инициативы, выдвинутой им на Конференции по взаимному доверию и мерам по укреплению доверия в Азии<sup>57</sup>. Китай приветствовал любые конкретные инициативы по расширению многостороннего регионального диалога и укреплению безопасности и сотрудничества. Сущность укрепления безопасности между Китаем и Казахстаном сводится к следующему: полное разрешение пограничных вопросов, выполнение Китаем своих обязательств не использовать ядерное оружие против Казахстана, принятие конкретных мер и сокращение военного присутствия для углубления военного доверия вдоль границ.

<sup>55</sup> Совместное коммюнике от 30 марта 2000 года, подписанное во время встречи министров обороны Китая, России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана.

<sup>56</sup> Так, в декабре 1997 года в Алматы прошло совещание на уровне министров по проблемам сотрудничества и взаимодоверия в Азии, где присутствовали представители двадцати стран. Китайскую делегацию возглавлял заместитель министра иностранных дел Чжань Дэгуан.

<sup>57</sup> *Казахстанская правда*, 26 августа 1999 года.

## БОРЬБА С ТРЕМЯ СИЛАМИ ЗЛА

Нет ни одной сферы многостороннего сотрудничества между Китаем, Казахстаном и их центральноазиатскими соседями, которая имела бы для Китая большее значение, чем борьба с национальным сепаратизмом, религиозным экстремизмом и международным терроризмом. Китай и Казахстан предпринимают совместные шаги и наносят удары по международному терроризму, организованной преступности, незаконной торговле оружием, наркотиками и по другим трансграничным видам преступности. Обе страны обязались пресекать на своей территории любые действия, направленные против суверенитета, безопасности и социальной стабильности каждой из стран Шанхайской пятерки<sup>58</sup>. В ряду проблем, стоящих перед Шанхайской пятеркой, официально именуемой теперь Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), главной является борьба с этими тремя силами зла. Для этого, по словам Цзян Цзэминя, сказанным в июле 1998 года, необходимы слаженные действия между дипломатическими, государственными ведомствами, отделами гражданской безопасности, таможенными и другими правительственными учреждениями<sup>59</sup>.

15 июня 2001 года главы ШОС, теперь уже вместе с Узбекистаном, приняли совместный Шанхайский пакт о мерах борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Шесть государств дали юридическое определение каждой из трех видов угроз, наметили меры борьбы с ними и одновременно подтвердили намерение действовать в рамках Устава Организации Объединенных Наций. Пакт направлен не только на укрепление безопасности, но и на создание условий, способствующих экономическому развитию и социальной стабильности. В нем подчеркивается важность расширения всестороннего сотрудничества. В качестве одного из шагов в этом направлении Цзян Цзэминь предложил скорейшее создание в Бишкеке Центра по борьбе с терроризмом<sup>60</sup>. Все эти действия свидетельствуют о том, что не только Китай и Россия, но и страны Центральной Азии ощущают серьезное давление трех сил. Чеченская война в

---

<sup>58</sup> См. сноску 41.

<sup>59</sup> *Жэньминь жибао*, 4 июля 1998 года.

<sup>60</sup> Речь Цзян Цзэминя на первом заседании ШОС, 15 июня 1999 года.



России, захват заложников в Кыргызстане, нестабильность в Узбекистане, терроризм в Синьцзяне вызывают обеспокоенность и привлекают внимание лидеров ШОС. Борьба против трех сил зла, вероятно, долгое время будет оставаться главным видом деятельности ШОС и ключевым элементом сотрудничества в сфере безопасности.

Меры в этом направлении уже принимаются, и прогресс очевиден. В июле 1999 года главы пяти государств заявили в Бишкекской декларации, что борьба с международным терроризмом, национальным сепаратизмом и религиозным экстремизмом должна быть главной целью деятельности организации<sup>61</sup>. 15 июня 2001 года на саммите ШОС была подписана Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в соответствии с которой члены обязуются обмениваться информацией, разведывательными данными, принимать превентивные меры и подавлять террористскую, сепаратистскую и экстремистскую деятельность. Они обязались создать в Бишкеке региональный центр по борьбе с терроризмом. Во время последующих встреч министров обороны ШОС было принято обязательство обеспечить "подлинное сотрудничество вооруженных сил и других правительственных структур в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом".

События после трагедии 11 сентября доказали оправданность борьбы с тремя силами зла, и именно на этом был сделан акцент на встрече министров иностранных дел ШОС 7 января 2002 года. "Развитие последних событий в Афганистане убедительно показало правильность и дальновзоркость политики, выбранной ШОС", — говорилось в совместной декларации ее членов, что подтверждает первостепенную важность, которую они придают "расширению сотрудничества в поддержании региональной безопасности и стабильности в борьбе с тройной угрозой — терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом"<sup>62</sup>. "Находясь в близком соседстве от Афганистана, еще задолго до трагедии 11 сентября мы непосредственно испытывали на себе истекающее оттуда тлетворное влияние терроризма и наркотиков... об этой опасности мы неоднократно предупреждали международное сообщество".

<sup>61</sup> См. сноску 58.

<sup>62</sup> Министры иностранных дел стран — членов ШОС принимают совместную декларацию. — *Жэньминь жибао*, 7 января 2002 года.

Вслед за событиями 11 сентября главы стран – членов ШОС опубликовали специальную декларацию, в которой заклеями позором этот акт террора. ШОС одной из первых международных организаций отреагировала на трагедию 11 сентября<sup>63</sup>. Во время незапланированной экстраординарной встречи 11 октября 2001 года в Бишкеке главы органов по поддержанию правопорядка и спецслужб Казахстана, Китая, Кыргызстана, России и Таджикистана – членов Бишкекской группы – обсудили продолжающую осложняться обстановку в Центральной Азии и шаги по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. 12 октября 2001 года члены Бишкекской группы опубликовали заявление, где выразили серьезную озабоченность эскалацией напряженности в регионе<sup>64</sup>.

На московской встрече 4 декабря 2001 года Совета национальных координаторов ШОС его члены подготовили все необходимое для открытия Центра по борьбе с терроризмом в Бишкеке. Тогда официальный представитель российского Министерства иностранных дел Александр Яковенко заявил, что для борьбы ШОС с международным терроризмом прежде всего необходимо создать новую международную систему безопасности<sup>65</sup>. В этой новой системе ШОС призвана стать передовым звеном в борьбе с терроризмом. Такое намерение прозвучало еще определеннее во время встречи министров иностранных дел ШОС 7 января 2002 года в Пекине, где была намечена новая фаза борьбы с терроризмом и взято обязательство, отраженное в совместной декларации, об укреплении их совместных усилий.

В контексте войны в Афганистане члены ШОС приветствовали освобождение афганского народа от режима "Талибана", подчеркнув, что никогда впредь Афганистан не должен быть эпицентром терроризма, сепаратизма, экстремизма и наркобизнеса. Они настаивали на превращении Афганистана в страну с миролюбивым, нейтральным правительством, поддерживающим дружественные отношения со всеми соседними странами. Они поддержали Боннское соглашение от 5 декабря 2001 года о создании временного правительства в Афганистане в качестве пер-

---

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> *Жэньминь жибао*, 13 октября 2001 года.

<sup>65</sup> Создание новой международной системы безопасности для борьбы с международным терроризмом – главный приоритет ШОС. – РИА "Новости", 4 января 2002 года.

вого шага к созданию репрезентативного правительства с участием всех этнических групп. Они призвали всех членов международного сообщества уважать суверенитет, территориальную целостность и государственное единство Афганистана, не допускать вмешательства в его внутренние дела и создать благоприятные внешнеполитические условия для нормального развития афганского общества.

Любые попытки, настаивают они, навязать Афганистану ту или иную форму правления либо вовлечь страну в свою сферу влияния могут вызвать еще один кризис как внутри Афганистана, так и за его пределами. Страны – члены ШОС стоят за тесное сотрудничество между контингентом по поддержанию международной безопасности и временной афганской администрацией. Они также единодушны в том, что контингенту по поддержанию международной безопасности необходимо действовать в соответствии с мандатом Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и с согласия законных властей Афганистана. И наконец, они поддерживают усилия по оказанию международной гуманитарной помощи афганскому народу и широкомасштабные действия под эгидой ООН по восстановлению афганской экономики<sup>66</sup>.

При всем сказанном Китай и другие страны – члены ШОС отдают себе отчет в том, что международный терроризм переживет падение режима "Талибана" в Афганистане. Борьба будет продолжаться, и члены ШОС не намерены ослаблять усилия по предотвращению террористических акций также и в собственных странах. Они надеются найти необходимую поддержку своим усилиям со стороны международного сообщества. Однако эти усилия не должны ни при каких обстоятельствах направляться против верований, религиозных свобод конкретных стран и конкретных национальностей. Этой борьбе не должны быть присущи предвзятость и "двойные стандарты". Китай с уважением относится к усилиям других членов ШОС по борьбе с угрозой терроризма и рассматривает их и свои действия как неотъемлемую часть международной борьбы с терроризмом. Они считают насущной необходимостью выработку именно в таком духе Всесторонней конвенции по борьбе с международным терроризмом и Конвенции по предотвращению актов ядерного терроризма<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> См. сноску 63.

<sup>67</sup> См. сноску 63.

Китай рассматривает деятельность ШОС как составной элемент более широких усилий. Так, 20 октября 2001 года на саммите АРЭС в Шанхае Цзян Цзэминь и Владимир Путин еще раз подчеркнули важность антитеррористических инициатив, одобренных ранее на июньском саммите ШОС, и указали на необходимость принятия дополнительных мер для дальнейшего расширения возможностей ШОС по ведению такой борьбы<sup>68</sup>. Деятельность ШОС способствовала также укреплению двусторонних отношений между Китаем и Казахстаном. После трагедии 11 сентября официальные представители двух государств тесно сотрудничают друг с другом. На следующий день после этой террористической акции Касымжомарт Токаев, в то время глава президентской администрации Казахстана, встретился с китайским премьер-министром Чжу Жунцзи в Астане для оценки общей ситуации после трагедии и для обсуждения ключевых вопросов в отношениях двух стран. Они отметили единство взглядов в отношении террористических актов, единогласно заклеив их, и призвали международное сообщество объединить усилия в войне с этим злом<sup>69</sup>. 15 октября член Госсовета Китая Ислам Аймаг встретился с Касымжомартом Токаевым, теперь занимавшим должность премьер-министра, и они вместе подчеркнули важность китайско-казахстанского сотрудничества в рамках Шанхайской организации по сотрудничеству в борьбе с терроризмом, региональным экстремизмом и национальным сепаратизмом<sup>70</sup>.

В январе Цзян Цзэминь в приветственном обращении в связи с десятой годовщиной установления дипломатических отношений между Китаем и Казахстаном приветствовал их сотрудничество в рамках ШОС и других международных организаций и одобрил активный вклад Казахстана в дело борьбы с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом, за безопасность и стабильность в регионе, за взаимовыгодное экономическое сотрудничество. В ответном послании Назарбаев дал схожую оценку<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> См. сноску 9.

<sup>69</sup> Совпадающие позиции Китая и Казахстана. — *Казахстанская правда*, 13 сентября 2001 года.

<sup>70</sup> Китай и Казахстан будут и дальше развивать двусторонние отношения. — Агентство Синьхуа, 15 января 2002 года.

<sup>71</sup> Цзян Цзэминь и Нурсултан Назарбаев обменялись телеграммами по поводу 10-й годовщины установления дипломатических отношений между двумя государствами. — *Жэньминь жибао*, 4 января 2002 года.

Несколько недель спустя, 18 января, начальник Генерального штаба китайской Народно-освободительной армии и член Центрального военного совета Китая Фу Гуанью встретился с представителями казахстанских погранвойск и начальником Генштаба Н. Беркалиевым для координации дальнейших действий<sup>72</sup>.

После войны в Ираке 4 июня 2003 года в Астане Председатель Китайской Народной Республики Ху Цзиньтао и Президент Нурсултан Назарбаев выразили мнение, что терроризм, сепаратизм и экстремизм являются серьезной угрозой глобальной безопасности и стабильности, и подтвердили намерение укреплять сотрудничество на двусторонней и многосторонней основах для совместной борьбы против вышеуказанных "трех зол", принимать в дальнейшем эффективные меры в совместной борьбе с терроризмом во всех его формах и проявлениях, включая террористическую организацию "Исламское движение Восточного Туркестана". Они считают, что пресечение деятельности террористической организации "Исламское движение Восточного Туркестана" является важной составной частью международной антитеррористической борьбы<sup>73</sup>.

Главы государств — членов Шанхайской организации сотрудничества встретились в Москве в ответственный момент, когда война в Ираке закончилась. Страны — члены ШОС проведут осенью этого года в Казахстане совместные антитеррористические учения. В прошлом году в рамках ШОС Китай и Кыргызская Республика провели на территории последней совместные антитеррористические учения. Это подтверждает, что деятельность, направленная на борьбу с терроризмом, — важная задача ШОС. Приоритетной задачей ШОС является проти-

<sup>72</sup> К вопросу о сотрудничестве Китая с другими членами Шанхайской пятерки в борьбе с терроризмом: первое заседание российско-китайской рабочей группы по вопросам, связанным с антитеррористической деятельностью, состоялось 28–29 ноября 2001 года в Пекине. Второе заседание состоялось в первой половине 2002 года в Москве. 22–25 ноября 2001 года министр иностранных дел Кыргызстана Маратбек Иманалиев посетил Китай. Обе стороны выразили надежду на ускорение деятельности по созданию в Бишкеке Антитеррористического института. 4 декабря 2001 года министр иностранных дел Кыргызстана провел политические консультации со своим китайским коллегой по вопросам поддержания безопасности в Центральной Азии и о положении в Афганистане.

<sup>73</sup> Совместная декларация Китайской Народной Республики и Республики Казахстан. — *Жэньминь жибао*, 4 июня 2003 года.

водействие терроризму, сепаратизму и экстремизму. ШОС сосредоточит усилия на борьбе с терроризмом и наркотрафиком.

Что касается войны в Ираке, участники Московского саммита Шанхайской организации сотрудничества считают, что важная роль в деле восстановления Ирака должна принадлежать Организации Объединенных Наций. При этом предпосылкой перехода этой страны к мирной жизни, строительству процветающего демократического общества являются соблюдение национальных интересов и суверенных прав иракского народа, конкретная и действенная помощь со стороны международного сообщества<sup>74</sup>. В ходе встречи Нурсултан Назарбаев и Ху Цзиньтао обменялись также мнениями относительно современной обстановки в мире. В частности, отмечалась необходимость усиления ведущей роли ООН в решении международных проблем.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, следует отметить, что Китай высоко оценивает важную роль Казахстана и тщательно разрабатывает свою политику по нескольким направлениям. В более широком центральноазиатском контексте Китай четко планирует и успешно осуществляет дипломатическую стратегию в отношении Казахстана. Китай также не забывает о других важных факторах, таких как Россия, Соединенные Штаты и ислам. Таким образом, Казахстан рассматривается Китаем в более широком контексте, чем чисто центральноазиатский. В то же время Китай учитывает особое место Казахстана в Центральной Азии и уделяет особое внимание китайско-казахстанским отношениям в своих стратегических намерениях и действиях. Китай строит свои отношения со всеми государствами Центральной Азии на основе равенства, однако, с моей точки зрения, особый подход к Казахстану оправдан, что соответствует ведущему положению этого государства в регионе и базируется на совпадении интересов Китая и Казахстана.

Однако не следует закрывать глаза на ошибки в китайском подходе. Да, они были, но главное — как их исправляли или как их устранить. Во-первых, никто не должен рассматривать одну

---

<sup>74</sup> Декларация глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. — *Жэньминь жибао*, 30 мая 2003 года.

сторону как "великую державу", а другую — как "малую державу". Такая опасность существует. Как отмечают китайские обозреватели, с распадом Советского Союза вновь образованные государства Центральной Азии склоняются к "позиции малых держав", опасаясь потенциального зла, которое могут причинить им великие державы. Китай, кстати, настаивает на том, чтобы все государства независимо от размеров, мощи и уровня благосостояния занимали равное положение в международном сообществе и пользовались равными правами. Китай не заинтересован в своей гегемонии и не считает себя "великой державой". Он одинаково относится к окружающим его странам, не только к России и Казахстану, но и к Таджикистану. Государства Центральной Азии в своих отношениях с Китаем не должны рассматривать себя "малыми державами" еще и потому, что такой подход неблагоприятно сказывается на международных отношениях в целом.

Во-вторых, государствам Центральной Азии не стоит опасаться влияния Китая. В силу таких страхов некоторые из центральноазиатских стран заняли пассивную позицию в отношениях с Китаем. Китай поддерживает принцип справедливости в международных отношениях и готов идти на компромисс, что уже делалось неоднократно. В поисках компромиссов Китай следует принципу справедливости, а не ориентируется на положение, занимаемое другой стороной. Китай строит свои отношения на принципах главенства международного права, не позволяя какой-либо стране или каким-либо силам наносить ущерб интересам своего правительства или народа. Китай понимает всю важность нахождения компромиссов лишь путем признания интересов другой стороны: только при таком подходе возможно достижение взаимовыгодных соглашений, служащих национальным интересам. Альтернатива такого подхода — политика империализма и гегемонии, которые Китай отвергает. Если обе стороны будут строить свои отношения исходя из этих принципов, то конкретные разногласия станут легче преодолеть.

И наконец, стоит еще раз повторить, что роль Казахстана имеет непреходящее значение, и Китай это хорошо понимает. Стратегическое сотрудничество Китая и Казахстана способствует усилению политического и дипломатического веса Казахстана в Азии; стратегическое сотрудничество Казахстана с Россией способствует росту роли Казахстана на постсоветском пространстве, тогда как стратегическое сотрудничество с державами За-

пада помогает сохранить стратегическое равновесие в регионе Центральной Азии. У Казахстана огромный потенциал влияния в Евразии, которое в будущем, вероятно, увеличится. Но если — при самом худшем раскладе — исламский экстремизм найдет в стране поддержку, роль Казахстана может стать отрицательной.

В силу этих причин Китай ставит в центр своей дипломатии дальнейшее развитие отношений в трех областях — политике, экономике и сфере безопасности. В области политики Китаю особенно важны два аспекта: увеличение поддержки Казахстаном китайской позиции в отношении Тайваня и в борьбе с националистским сепаратизмом в Китае. В экономических отношениях Китай постоянно развивает концепцию стратегического сотрудничества с Казахстаном в области энергетики. В вопросах безопасности Китай намерен противостоять трем силам — сепаратизму, экстремизму и терроризму. Отдельные конкретные аспекты китайской политики в этих областях могут меняться в соответствии с изменениями международной ситуации, однако основной курс в отношении Казахстана едва ли изменится. Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой, подписанный главами двух государств 23 декабря 2002 года, является документом, имеющим большое историческое и практическое значение, определяющим развитие казахстанско-китайских отношений в будущем<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Казахстан — Китай: новый импульс стратегическому партнерству. — *Казахстанская правда*, 4 июня 2003 года.



## ЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА

НИЛ МАКФАРЛЕЙН

### ПРЕДИСЛОВИЕ

С распадом Советского Союза миру открылась дорога в Центральную Азию, ставшую объектом стратегического внимания со стороны крупнейших государств – участников международных отношений<sup>1</sup>. До некоторой степени стратегический интерес к Центральной Азии проистекает из того простого факта, что этот регион находится во Внутренней Азии и служит буфером между Южной Азией, Восточной Азией, Ближним Востоком и Россией. Здесь же они и пересекаются. Понимание стратегической роли региона росло в 1990-х годах по мере расширения иностранной заинтересованности и участия в разработке его природных ресурсов. В связи с этим многие даже постулировали возобновление в этом регионе "Большой игры". Еще одна причина для беспокойства и участия в делах региона появилась в связи с зарождением в Афганистане и Китае потенциально дестабилизирующих процессов сращения ислама и национализма, а также обеспокоенностью России, Китая и западных государств ростом и распространением исламского "экстремизма". Это беспокойство усилилось после террористических актов 11 сентября 2001 года и теперь служит еще более конкретной и актуальной причиной для стратегического участия в делах Центральной Азии.

Казахстан – крупнейшее государство Центральной Азии. Он обладает огромными природными ресурсами и значительной про-

---

<sup>1</sup> См., в частности, *Sherman Garnett, Alexander Rahr, and Koji Watanabe. The New Central Asia: In Search of Stability. New York, Paris, and Tokyo: The Trilateral Commission, 2000; Charles Fairbanks et al. Strategic Assessment of Central Eurasia. Washington, DC: Atlantic Council of the United States and Central Asia-Caucasus Institute for the Joint Chiefs of Staff, 2001; Kenneth Weisbrode. Central Eurasia: Prize or Quicksand? London: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2001.*

мышленной базой, оставшейся от Советского Союза, и способен обогатиться и значительно усилить свое могущество в первую очередь за счет доходов от продажи энергоносителей. В отличие от многих соседних стран, в Казахстане, несмотря на этническую разнородность населения, царит относительная стабильность. Он служит буфером между Китаем и Россией, с одной стороны, и между тенденциями к дестабилизации, существующими на юге Центральной Азии и в Афганистане, — с другой. Однако Казахстан не способен контролировать свои границы и еще менее того — защитить собственную территориальную целостность. Поэтому нет ничего удивительного в том, что он стал центром внешнеэкономических и внешнеполитических интересов государств региона.

Поражает скудость материалов о стратегиях европейских стран в отношении Казахстана и Центральной Азии. Авторы работ, перечисленных в первой сноске, заняты в основном анализом стратегических перспектив в регионе для США, России и Китая; роль Европы в Центральной Азии рассматривается только в книге Гарнетта, Рара и Ватанабэ. Настоящая глава посвящена европейской стратегии в отношении Казахстана. Она начинается с рассмотрения способов реализации концепций Европы и европейской стратегии, а затем следует анализ того, какое место Казахстан занимает в рамках подхода Европейского союза (ЕС) к странам Центральной Азии и бывшего Советского Союза. Особенно важна роль ЕС, обладающего большим институциональным весом в Европе и стремящегося к выработке единой внешней политики и созданию собственного механизма безопасности. Далее следует разбор роли, которую играет в стране Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Затем рассматривается эволюция подходов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и в заключение приводится краткий анализ политики двух европейских государств, Соединенного Королевства и Германии, принимающих наиболее активное участие в деятельности на территории Казахстана. В нашу задачу не входит подробное обсуждение роли НАТО (представленной ССАС, СЕАП и ПРМ), поскольку эта организация ориентируется в большей степени на политические предпочтения США и, кроме того, не так важна в сравнении с другими европейскими институтами<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> В данной главе, однако, рассматриваются взгляды европейских стран на деятельность НАТО в Центральной Азии.

Стратегия в том смысле, в каком этот термин используется в настоящей работе, подразумевает постоянное соотношение средств и целей. В подходе Европы к Казахстану отсутствует твердая стратегическая установка. Хотя, как утверждают, у европейцев вполне ясные цели в отношении Казахстана, они не прилагают систематических усилий, чтобы соотнести их со средствами их достижения. Цели весьма масштабны; средства, развернутые для их достижения, — скромны. На уровне Европейского союза в этом отражается заинтересованность данной организации главным образом в делах регионов, расположенных вблизи ее границ, а также незрелость ее внешней политики и деятельности в области безопасности. Прочие же европейские институты (такие, как ОБСЕ) не располагают ресурсами для воплощения в жизнь масштабных планов в отношении региона. Что касается крупнейших европейских государств, то уровень их стратегического интереса также низок, что опять-таки связано с большой удаленностью региона, отсутствием исторических связей с ним и борьбой приоритетов. Преобладающее влияние на их стратегии оказывают те внутренние элементы их политической организации, которые имеют особые виды на Казахстан.

Все сказанное свидетельствует о том, что участие европейцев в делах Казахстана действительно имеет некие общие черты. Это участие по природе своей стремится к положительному, а не нулевому балансу интересов, отражая мнение о том, что европейским (и прочим) интересам в большей мере отвечают подходы, учитывающие задачи региональной безопасности и экономического развития, а не игнорирующие их. В частности, как европейские государства, так и их организации рассматривают свои отношения с Казахстаном сквозь призму отношений с Российской Федерацией. В этом смысле европейские установки и меры политики до некоторой степени отличаются от более жестких и геополитически ориентированных установок Соединенных Штатов. В событиях 11 сентября кроются потенциальная возможность активизации европейской стратегии в отношении Центральной Азии и сильнейший стимул к участию европейских стран в мерах по укреплению безопасности в регионе. Как и США, европейские государства сознают, что регион занимает центральное место в контексте усилий, направленных на ликвидацию организации "Аль-Каида" и движения "Талибан". Более того, в связи с ростом террористической угрозы, очевидно исходящей из Афганистана, в новом свете предстает и дея-

тельность радикальных исламистских группировок, действующих в Центральной Азии (например, Исламского движения Узбекистана – ИДУ). По крайней мере, в настоящий момент упомянутые события послужили причиной того, что Россия уже не так энергично возражает против участия западных стран и организаций в обеспечении безопасности в регионе.

Поэтому можно ожидать их более существенного, стратегически обусловленного участия в деятельности на этом поприще. Однако институциональным центром такого участия – при условии, что оно будет многосторонним, – станет НАТО, а это, строго говоря, уже выходит в силу упомянутых причин за рамки настоящего анализа. С другой стороны, в сферу интересов безопасности будут активно вовлекаться и отдельные европейские государства, в особенности Соединенное Королевство. Их деятельность сосредоточится на прифронтовых государствах – Узбекистане, Таджикистане и Туркменистане, – хотя и Казахстан может играть важную роль в качестве тылового района.

Усилия по устранению исходящей из Афганистана угрозы и предотвращению ее дальнейшего распространения в мире способны побудить европейских игроков и США сделать упор на такие приоритеты, как стабильность и безопасность, и на время пренебречь более "деликатными" задачами вроде демократизации, соблюдения прав человека и создания правового государства. Но такой сдвиг может оказаться контрпродуктивным, ибо, как видно из опыта Узбекистана, преследованиями можно только усугубить опасность, с которой они призваны бороться.

По-прежнему не ясно, насколько долговечной будет любая такая перемена в европейской стратегии в отношении региона. Если кризис не пойдет на спад и начнет распространяться конкретно на Центральную Азию, то, вероятно, с точки зрения европейской безопасности заинтересованность будет расти. Если возникнет необходимость решения проблемы военными средствами, то центр тяжести стратегии, а также оперативная ресурсная база сместятся еще далее на юг, где надо будет решать гуманитарные вопросы и задачи экономического и политического обустройства самого Афганистана.

## **ЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА**

Европа отличается от других рассматриваемых здесь политических образований тем, что не является государством. Поиски европейской стратегии значительно осложнены тем, что в Европе нет сильного, сплоченного центрального органа по выработке политики. Если взглянуть на западную оконечность Европейского континента, то тут мы действительно находим группу государств, которые придерживаются в той или иной мере одинаковых взглядов на свои общие интересы и в той или иной мере разделяют приверженность некоему набору нормативных принципов. За период после Второй мировой войны эти принципы пересекли Атлантический океан и утвердились в Северной Америке (Соединенные Штаты и Канада сами сыграли значительную роль в их распространении). Западная Европа в этом смысле является составной частью большого североатлантического сообщества безопасности.

Общие интересы и ценности легли в основу различных институциональных структур, частью трансатлантических (НАТО, ОБСЕ), частью ограниченных пределами Западной Европы и непосредственно прилегающих к ней территорий (СЕ и ЕС). У СЕ нет стратегических притязаний в области международных отношений, у ЕС такие притязания есть, и в этом отражается широко распространенное, хотя и не всеобщее, стремление к углублению сотрудничества между государствами — членами ЕС, в том числе сотрудничества в сферах внешней политики и безопасности.

## **СТАНОВЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СТРАТЕГИИ**

В ходе Маастрихтского (1992 года) и Амстердамского (1997 года) договорных процессов государства — члены ЕС с оговорками признали необходимость выработки общей внешней политики и политики в области безопасности, а впоследствии достигли согласия о желательности самоопределения Европы и в вопросах безопасности и обороны. Государства-члены приняли на себя обязательства по координации внешней политики и политики в области безопасности:

"Государства-Члены координируют свои действия в международных организациях и на международных конференциях. На

таких форумах они отстаивают общие позиции. В международных организациях и на международных конференциях, в которых участвуют не все Государства-Члены, участвующие члены отстаивают общие позиции"<sup>3</sup>.

В конечном счете в сочетании с изменениями в политике отдельных государств-членов (например, на встрече в Сен-Мало в декабре 1998 года Франция и Англия достигли согласия по концепции углубленного оборонного сотрудничества) это вызвало резкое ускорение конкретного сотрудничества в данной области, что было отмечено в Кельнской и Хельсинкской декларациях Европейского совета 1999 года. С другой стороны, эволюция процесса выработки общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и создания соответствующих институтов выдает явное нежелание некоторых государств-членов поступиться межправительственным сотрудничеством в пользу наднациональных внешнеполитических органов. Выработка решений по ОВПБ сосредоточена в Совете министров. Правилom его деятельности остается единогласие. Кроме того, возможность голосования квалифицированным большинством по внешнеполитическим вопросам ограничивается в тех случаях, когда Совет принимает решения о "совместных акциях, общих позициях либо принимает любое другое решение на основе общей стратегии, а также когда он принимает любое решение о воплощении в жизнь совместной акции или общей позиции". Однако, если какое-либо государство "конструктивно" воздерживается от принятия решения, оно не обязано ему подчиняться. Кроме того, ни один вопрос не решается квалифицированным большинством, если государство-член заявляет, что "в силу важных ранее заявленных причин национально-политического характера оно намерено возражать против принятия решения квалифицированным большинством". В этом случае Совет министров имеет право передать вопрос в Европейский совет (глав государств) для принятия единогласного решения. Более того, по военным или оборонным вопросам голосование квалифицированным большинством вообще запрещено<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> *Consolidated Treaty of European Union (Maastricht and Amsterdam)*. Brussels: EU, 1992 and 1997, Article 19.

<sup>4</sup> Вышеприведенные резюме и цитаты взяты из Directorate of External Relations (EU), *Common Foreign and Security Policy: Overview*. Brussels: EU, 2001. Размещен на [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations).

### ЗАДАЧИ ЕВРОПЫ В КАЗАХСТАНЕ

Явный, хотя и слабый, рост европейской стратегической самостоятельности позволяет с несколько большей уверенностью говорить о таком понятии, как европейская стратегия, в отношении Центральной Азии в целом и Казахстана в частности. На практике основным испытательным полигоном для нарождающейся европейской стратегии является пространство бывшего Советского Союза. Какие задачи стоят перед Европой в Центральной Азии в целом и в Казахстане в частности, если понимать под стратегией соотношение средств и целей?

По окончании холодной войны западноевропейские государства и их организации столкнулись с рядом проблем. Ввиду опасности отрицательных внешних воздействий (см. далее) было очевидно, что в интересах Союза — содействовать поддержанию стабильности, осуществлению реформ и экономическому оздоровлению во всем регионе. Многие также полагали, что падение Берлинской стены дает исторический шанс для создания единого европейского пространства и тем самым для преодоления раскола Европы и исправления ощутимого зла, причиненного Ялтинскими соглашениями. Хотя главное внимание в этом смысле было обращено на государства Центральной Европы, как впоследствии стал называться этот регион, считалось, что важно также иметь хорошие отношения с Россией и в особенности с Украиной.

С точки зрения европейских стратегических интересов распад Советского Союза имел еще одно важное последствие. Судя по эволюции европейской политики, это обстоятельство лежит в основе европейской изначальной стратегии в отношении СНГ в целом и Казахстана в частности. С превращением союзных республик в независимые государства перед внешними игроками открылись возможности для эксплуатации их ресурсов. Ключевое значение в этом смысле имеет энергетический сектор. Появление новой значительной энергетической базы было и остается вопросом, привлекающим большой интерес ЕС и его членов<sup>5</sup>. Хотя Евро-

---

<sup>5</sup> Европейская комиссия охарактеризовала наличие доступа к энергетическим запасам Каспийского бассейна как вопрос стратегической важности для ЕС. См. European Commission, *TACIS Regional Cooperation Indicative Programme, 2000-2003*. Brussels: EU, 2000, p. 4.

пейская комиссия пришла к заключению, что последствия добычи нефти в Каспийском бассейне, вероятно, будут не так важны с точки зрения обеспечения энергетической безопасности Европы<sup>6</sup>, большинство согласно с тем, что разработка в долгосрочной перспективе местных запасов природного газа и возможность его экспорта в Европу способны сыграть важную роль в ограничении растущей зависимости ЕС от Российской Федерации<sup>7</sup>.

Кроме того, члены ЕС выражают серьезное беспокойство по поводу роста преступности, в частности нелегального оборота наркотиков, в регионе: Центральная Азия, включая Казахстан, является крупнейшей зоной незаконного транзита наркотиков из Юго-Западной Азии<sup>8</sup>. Самостоятельным центром производства и экспорта наркотиков становится юг Центральной Азии. Отсюда и проистекает заинтересованность западноевропейских государств в устранении социальных и прочих причин роста преступности путем содействия экономическому развитию, а также путем наращивания потенциала государственных и субрегиональных структур в Центральной Азии.

У членов ЕС имеется и ряд достаточно ясных общих нормативных задач в отношении Центральной Азии и — в более широком смысле — пространства бывшего Советского Союза. В политической сфере они разделяют приверженность принципам либеральной демократии, правового государства и прав человека. Что касается экономики бывших советских республик, то западноевропейские игроки заинтересованы в ее либерализации, приватизации, а также открытии региона для европейской и в более широком смысле — международной экономической системы. В сфере безопасности западноевропейские государства предпочитают структуры коллективной безопасности, призванные уменьшить угрозу войны и содействовать созданию в этой сфере обстановки, благоприятствующей демократизации общества и либерализации экономики<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Хотя считается, что добыча нефти в Каспийском бассейне не слишком сильно сказывается на Европе в целом, аналитики ЕК все же полагают, что такие поставки имеют более узкое стратегическое значение, ибо при наличии доступа к каспийской нефти можно сократить зависимость южноевропейских стран от североафриканских источников нефти.

<sup>7</sup> Записи бесед в Брюсселе, февраль 2001 года.

<sup>8</sup> *Fairbanks et al.* Strategic Assessment of Central Eurasia, pp. 22-23.

<sup>9</sup> Вообще говоря, эти принципы являются частью общего западного видения задач в регионе, см. *S. Neil MacFarlane.* Western Engagement in the Caucasus and Central Asia. London: Royal Institute for International Affairs, 1999.



## ПОДХОД К КАЗАХСТАНУ СО СТОРОНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Поначалу ЕС отреагировал на окончание холодной войны тем, что разработал ограниченные программы технической помощи (ФАРЕ для стран Центральной Европы и Балканского полуострова и ТАСИС для СНГ)<sup>10</sup>. За этим последовало заключение серии соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС) с отдельными странами региона, включая Казахстан. Со временем ЕС разработал специальные стратегии для двух государств региона — России и Украины — и рассматривает возможность разработки стратегического документа в отношении третьего субрегиона — Кавказа. Страны Балтии находятся на стадии согласования европейских соглашений, за чем (предположительно) последует их присоединение к Европейскому союзу.

Таким образом, планы ЕС в отношении региона, который когда-то был единым Советским Союзом, отличаются значительной дифференцированностью. Кандидаты в члены ЕС имеют европейские соглашения; ЕС принял или примет стратегические документы в отношении тех, кто — по мере расширения Союза — уже стал его соседом (Россия), либо станет таковым в ближайшем будущем (Украина), либо окажется "вблизи" его границ (Кавказ). Однако у ЕС нет стратегических документов, относящихся к Центральной Азии или отдельным государствам внутри этого региона.

В отношении Казахстана также не наблюдается признаков стратегического планирования. Главный документ, регулирующий двусторонние отношения между Союзом и Казахстаном, — это подписанное в 1999 году 60-страничное СПС, в котором ни разу явно не упоминаются вопросы внешней политики или политики в области безопасности. В нем имеется краткий (на две страницы) раздел, в котором говорится о политическом диалоге<sup>11</sup>. Все

---

<sup>10</sup> Общие расходы по программе ТАСИС в 1991 — 1999 годах составили около 4226 млн. экю/евро на весь регион СНГ; на 2000 — 2006 годы запланирован бюджет в размере 3138 млн. Страны Балтии, вопреки их статусу бывших советских республик, включены в программу ФАРЕ.

<sup>11</sup> Такая краткость представляется несколько странной, так как политическим вопросам принадлежит видное место в статье 1, где описывается характер партнерства, и в статье 2, излагающей общие принципы отношений.

остальные 57 страниц посвящены функциональным аспектам экономического сотрудничества и перечислению структурных и правовых реформ, которые могут содействовать такому сотрудничеству. В этом сказывается традиционная заинтересованность Союза в преимущественно экономическом проникновении на новые рынки посредством торговли и капиталовложений. Динамика торгового баланса между ЕС и Казахстаном отражена в приведенной ниже таблице 1.

ТАБЛИЦА 1  
Объем торговли между ЕС и Казахстаном (в млн. экю/евро)

Год	Импорт в ЕС	Экспорт из ЕС	Общий объем товарооборота	Торговый баланс
1993	292,4	623,7	916,1	331,3
1994	270,9 (-8%)	679,7 (+9%)	950,6 (+4%)	408,8
1995	359,4 (+33%)	447,3 (-45%)	806,7 (-15%)	87,9
1996	514,6 (+43%)	562,0 (+26%)	1076,6 (+33%)	88,4
1997	1442,3 (+180%)	1394,1 (+148%)	2836,4 (+163%)	-48,2
1998	919,4 (-36%)	1231,5 (-11%)	2150,9 (-24%)	312,1
1999	1763,4 (+91%)	972,9 (-21%)	2736,3 (+27%)	-790,5
2000*	2227,8	908,3	3136,1	-1319,5

\* За первые девять месяцев.

Источник: COMEXT на [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Влияние двустороннего подхода ЕС на политические процессы в самом Казахстане ограничено в силу нескольких причин. Во-первых, упор явно делается на экономику. Политические вопросы по большей части отданы на откуп другим организациям, например ОБСЕ, о чем еще будет сказано в дальнейшем. Во-вторых, ресурсы, выделенные под запланированные для Казахстана программы, незначительны в сравнении с национальным бюджетом этой страны, не говоря уже о ее фактических и предполагаемых доходах от продажи энергоносителей. Это ограничивает возможности влияния ЕС. В-третьих, здесь не работает главный рычаг воздействия на другие страны (возможность вступления в ЕС), так как ЕС не имеет намерения рассматривать вопрос о возможном членстве Казахстана.

В дополнение к двусторонним подходам существует целый ряд региональных и субрегиональных программ, которые потенциально имеют большое значение для Казахстана. Пожалуй, наиболее

примечательна в этом отношении программа ТРАКЕКА (Транспортный коридор Европа – Кавказ – Центральная Азия), принятая Европейской комиссией в октябре 1993 года. Ее стратегическая цель – содействие созданию региональной транспортной инфраструктуры на "Шелковом пути", который связывает Центральную Азию и Кавказ с Европой. Но, хотя деятельность по воплощению в жизнь программы ТРАКЕКА и оказывает большое влияние на развитие маршрутов экспорта энергоносителей (см. ниже в связи с программой ИНОГЕЙТ), главный упор все же делается на восстановление вспомогательных объектов (портов, автомобильных и железных дорог), а также на повышение пропускной способности инфраструктуры пограничных пунктов и содействие подписанию межгосударственных соглашений о перемещении товаров и транспортных средств по этому коридору. С момента ее принятия в рамках программы профинансировано до 25 проектов технической помощи (35 млн. евро) и 11 инвестиционных проектов (47 млн. евро). Кроме того, секретариат программы ТРАКЕКА, который теперь располагается в Баку, прилагает усилия для упрощения процедуры привлечения более крупных инвестиций от многосторонних кредитных учреждений, таких как Всемирный банк и ЕБРР. В качестве примера можно привести совместный проект ТРАКЕКА и ЕБРР стоимостью 65 млн. долл. США по восстановлению железных дорог в Казахстане<sup>12</sup>.

Программа ТРАКЕКА тесно связана с более обширной инициативой – ИНОГЕЙТ (Программой поставки нефти и газа в Европу), в рамках которой оказывается техническая помощь по созданию наиболее крупной инфраструктуры постсоветского пространства, Черного моря, Юго-Восточной Европы и средиземноморского побережья. С 1996 года на эти цели потрачено 46 млн. евро<sup>13</sup>. Как и в случае с ТРАКЕКА, главный упор здесь делается на оценку осуществимости проекта и имеющихся рисков, чтобы упростить обращение в международные финансовые организации о предоставлении инвестиционных займов.

Деятельность в рамках программ ТРАКЕКА и ИНОГЕЙТ имеет отношение к конечной цели усилий ЕС, которая состоит в

<sup>12</sup> В Европейской комиссии утверждают, что благодаря усилиям ТРАКЕКА из международных финансовых источников в Каспийский регион привлечено более 400 млн. евро инвестиций. European Commission, *TACIS Regional Cooperation Indicative Programme, 2000-2003*. Brussels: EU, 2000, p. 7.

<sup>13</sup> Ibid., p. 3.

активном содействии присоединению государств к Энергетической хартии и претворению ее в жизнь. Энергетическая хартия — это международное соглашение, призванное создать режим регулирования инвестиций в глобальный энергетический сектор и мировую торговлю энергоносителями, который обеспечил бы всем странам равный доступ в этот жизненно важный сектор мировой экономики и беспрепятственное осуществление сделок в его рамках. Стратегическая цель всей этой деятельности по разработке программ ясна и весьма ограничена: поставить разработку энергетических ресурсов Каспийского бассейна на службу европейским интересам. Не заметно, чтобы стратегические установки ЕС выходили за пределы таких областей, как энергетика, транспорт и торговля, равно как и стратегия ЕС в отношении Казахстана не отличается какой-то спецификой. Деятельность в Казахстане большей частью аналогична действиям, осуществляемым в других странах. При этом значительный объем деятельности ЕС имеет региональную, а не двустороннюю направленность. Можно сказать, что влияние ЕС в энергетической и транспортной сферах явно ограничено, поскольку упор делается на техническую помощь, а не на инвестиции.

Отсутствие у ЕС проработанной стратегической концепции в отношении Казахстана и других стран Центральной Азии является отражением нескольких факторов. Во-первых, Центральная Азия, по только что упомянутым причинам, не значитится в числе приоритетов Союза. Его руководству было бы нелегко убедить все государства-члены в том, что регион стоит того, чтобы Союз истратил на него значительный объем своих и без того ограниченных внешнеполитических ресурсов. Во-вторых, конкурирующие группировки внутри Союза имеют собственные предпочтения относительно направлений политики. Южные государства ЕС в гораздо большей степени привлекают сотрудничество со странами Магриба и на Балканах; для скандинавских государств внимания заслуживают страны Балтии и северо-западные области Российской Федерации, а те члены, у которых имеются особые интересы в Центральной Азии (например, Германия и Великобритания), не видят особой необходимости в сколько-нибудь заметной роли Европейской комиссии. Короче говоря, у Центральной Азии мало лоббистов, а на соответствующую стратегию мало спроса.

В-третьих, Еврокомиссия и сама опасается заходить слишком далеко в вопросах стратегии. В 1995 году Управление внешних сношений выступило с предложениями по общей стратегии в от-

ношении Кавказа, которые были тотчас же отвергнуты государствами-членами в Совете. В этом факте нашло отражение всем известное соперничество Еврокомиссии и Совета за контроль над внешней политикой, а также глубоко укоренившееся нежелание многих государств-членов объединяться для принятия решений по внешней политике и политике в области безопасности.

В-четвертых, Еврокомиссия и сама, возможно, ради соблюдения бюрократических приличий не склонна допустить, чтобы механизм помощи развитию и технического содействия определялся стратегическими соображениями. Наконец, повестка дня Еврокомиссии и Совета перегружена другими политическими вопросами. С середины 1990-х годов ЕС работает над составлением все более смелых программ структурных преобразований, проводит реформу общей сельскохозяйственной политики, административную реформу и реформу процедуры принятия решений. Решение этих вопросов рассматривалось как предпосылка для начала серьезных действий по расширению Евросоюза. Однако в то время их не удалось решить до начала серьезной работы по приему новых членов. Ввиду непрекращающихся споров по каждому из них (типичный пример – отклонение на ирландском референдуме Договора Ниццы, призванного расчистить дорогу расширению ЕС) вполне возможно, что Еврокомиссия не сумеет произвести на свет сколько-нибудь серьезную стратегию еще в течение нескольких лет.

По этим причинам политика Евросоюза в отношении Казахстана явно не обеспечена достаточными ресурсами. В период 1993 – 1999 годов Еврокомиссия выделила этой стране примерно 116 млн. евро через программу ТАСИС, из которых 57 млн. пришлось на ориентировочный план на период 1996 – 1999 годов. Эта сумма существенно ниже, чем, например, вероятные затраты Еврокомиссии на финансирование закупок пораженного ящуrom скота. По существующему в рамках ТАСИС ориентировочному плану на период 2000 – 2003 годов предусматривается выделение еще 25 млн. евро. Для сравнения: в 1997, 1998 и 1999 финансовых годах расходы Агентства международного развития США в Казахстане составили 120 млн. долл. США<sup>14</sup>.

Пределно ясно, что возможностей для значительного увеличения объема помощи Казахстану нет. Дальнейшее расшире-

<sup>14</sup> Garnett, Rahr, and Watanabe. *The New Central Asia: In Search of Stability*, p. 24.

ние Евросоюза потребует новых больших затрат. В течение только одного года после интервенции НАТО в Югославии Еврокомиссия истратила в Косово больше средств, чем в СНГ за все 1990-е годы, и ведь бывшая Югославия никуда не исчезнет. Один высокопоставленный чиновник Евросоюза в ответ на вопрос о расширении помощи странам бывшего Советского Союза заявил: "Денег больше нет"<sup>15</sup>. Этот факт должен вызвать серьезные сомнения относительно выполнимости масштабных стратегических инициатив ЕС вроде Центральноазиатского пакта стабильности по балканскому образцу. В силу этих причин представляются иллюзорными поиски серьезной официальной стратегии на уровне ЕС в целом. Есть небольшая надежда на то, что кризис 2001 года в Афганистане вызовет солидное увеличение объема помощи ЕС региону. Однако из этих средств Казахстану достанется немного, поскольку почти все будет направлено в государства юга Центральной Азии на цели военного строительства и гуманитарной помощи Афганистану в целях устранения последствий конфликта и восстановления.

#### **ЕБРР В КАЗАХСТАНЕ**

С 1991 года в Казахстане действуют многие другие европейские организации. Европейским тяжеловесом в области многостороннего кредитования и более широкого процесса перехода к рынку является Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). ЕБРР был основан в 1991 году для оказания помощи бывшим коммунистическим странам Европы в переходе к свободной и открытой экономике и для содействия развитию частного предпринимательства. При его учреждении считалось (и считается), что развитие либеральной экономики благоприятствует росту плюралистических, либерально-демократических обществ и государств, а это, в свою очередь, служит делу укрепления мира и благосостояния в Европейском регионе в целом<sup>16</sup>.

Кредитование со стороны ЕБРР дополняет частные европейские инвестиции в предприятия. Банк также участвует в финансировании восстановления важнейших объектов инфраструкту-

---

<sup>15</sup> Записи бесед в Брюсселе, март 2001 года.

<sup>16</sup> См. *Preamble to the Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development*. London: EBRD, 1990. Адрес в Интернете: <http://www/ebd.org/english/new/index.htm>.

ры<sup>17</sup>. На июль 2000 года Совет директоров ЕБРР утвердил 17 инвестиционных программ общим объемом 705 млн. евро (общая стоимость 1322 млн. евро) в Казахстане. Заключены соглашения еще по десяти программам капиталовложений с участием ЕБРР, на которые он выделяет 519 млн. евро (общая стоимость 1133 млн. евро). Выплаты в период до июля 2000 года в целом составили 349 млн. евро на проекты общей стоимостью 982 млн. евро<sup>18</sup>. Кроме того, банк дополняет деятельность ЕС и других доноров по оказанию технической помощи: он выделил около 22 млн. евро на отраслевые исследования и подготовку инфраструктурных проектов, институциональное строительство в финансовом секторе, совершенствование банковского сектора и реформу нормативной базы<sup>19</sup>.

В области кредитования ЕБРР делает упор в основном на развитии нефтегазового сектора, чтобы обеспечить "прочную и устойчивую доходную базу", и в этом выражается своеобразное разделение труда между ним и Всемирным банком и МВФ, которые сосредоточили свое внимание на государственном строительстве, управлении госсектором и правовой реформе<sup>20</sup>. Хотя его уровни используемых ресурсов выше, чем у ЕС, ЕБРР пришел к выводу, что вложения международных финансовых учреждений в целом недостаточно велики, чтобы решающим образом повлиять на проведение политики внутренних реформ в Казахстане. В связи с этим банк решил, что лучше всего целям либеральной реформы в Казахстане послужит подход, основанный на инвестировании в предприятия малого и среднего бизнеса и в коммерциализацию крупных госпредприятий.

<sup>17</sup> Например, банк выдал 6,3 млн. долл. США в виде кредита компании "Алматы Суи", занимающейся очисткой сточных вод и переработкой канализационных стоков в городе Алматы. Французская фирма Gynpйrale des Eaux, владеющая контрольным пакетом акций "Алматы Суи", инвестирует в проект 3,7 млн. долл., а французское правительство предоставляет заем в размере 25 млн. долл. США. См. EBRD, "EBRD Announces Significant New Commitments to Kazakhstan: Encourages Authorities and Foreign Investors to Work Together", пресс-релиз, 8 декабря 2000 года. Адрес в Интернете: <http://www.ebrd.com/english/operapressrel/pr2000/105dec8.htm>.

<sup>18</sup> Полный отчет о выплатах см. EBRD, "EBRD Signed Projects in Kazakhstan as of 31 December, 2000". Адрес в Интернете: <http://www.ebrd.com/english/operap/country/kazaproj.htm>.

<sup>19</sup> См. EBRD, *Strategy for Kazakhstan*. London: EBRD, 14 November, 2000, p. 5.

<sup>20</sup> Ibid., p. 14.

## ОБСЕ В КАЗАХСТАНЕ

Хотя в повестку дня как ЕС (прямо), так и ЕБРР (косвенно) и входят задачи, связанные с государственным управлением, вопросами мира и безопасности в Казахстане и в более широком смысле в Центральной Азии, эти функции в основном сосредоточены в других организациях, в частности ОБСЕ<sup>21</sup>. Главные функции ОБСЕ в Казахстане и других республиках бывшего Советского Союза состоят в обеспечении безопасности (в широком смысле), демократизации и соблюдении прав человека. Хотя Казахстану и другим бывшим советским республикам уже давно предоставлено право членства в организации, из анализа деятельности ОБСЕ явствует, что до относительно недавнего времени Казахстан представлял для нее весьма небольшой интерес. Только в июле 1998 года было решено открыть центр в Алматы, в задачи которого входит содействие претворению в жизнь принципов ОБСЕ и ее обязательств по всем трем направлениям — экономика, охрана окружающей среды, гуманитарные и политические аспекты безопасности; облегчение контактов и обмена информацией между Казахстаном и органами ОБСЕ и организация региональных мероприятий под эгидой ОБСЕ (семинаров и визитов в регион делегаций ОБСЕ). То, что эта организация имеет довольно скромный стратегический вес, отчасти объясняется цифрами бюджета, выделяемого на этот род деятельности — 550 800 евро<sup>22</sup>.

Незначительное присутствие ОБСЕ в Казахстане, возможно, является следствием европейских расчетов относительно интересов в этой стране, наблюдаемых в вышеупомянутых подходах ЕС. Запоздалое начало деятельности ОБСЕ в Казахстане, ее скромные объемы находятся в вопиющем противоречии со сравнительно интенсивным участием этой организации в работе на территории регионов, расположенных ближе к границам Западной Европы, например в странах Балтии (долгосрочные мис-

---

<sup>21</sup> Совет Европы, похоже, играет незначительную роль в Казахстане; возможно, это происходит как по причине географической удаленности Центральной Азии, так и в силу осознания разрыва в уровнях нормативного регулирования между ней и основными европейскими странами.

<sup>22</sup> См. "Mission Survey: The OSCE Centre in Almaty". Адрес в Интернете: <http://www.osce.org/publications/survey/survey15.htm>.



сии в Эстонии и Латвии, а также участие с начала 1990-х годов Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в принятии решений по вопросам политики в отношении национальных меньшинств в Латвии и Эстонии), России (участие ОБСЕ в усилиях по урегулированию первого чеченского конфликта), Молдове (учреждение в 1992 году долгосрочной миссии по урегулированию приднестровского конфликта) и на юге Кавказа (учреждение долгосрочной миссии в Грузии в 1992 году и посредничество ОБСЕ, тоже с 1992 года, в урегулировании нагорно-карабахского конфликта). Кроме того, незначительность роли этой организации отражает факт отсутствия конфликтов в Казахстане. Таджикистан — единственная центральноазиатская страна, где имеется значительное, устойчивое присутствие ОБСЕ. Но ее деятельность была непосредственно связана с бушевавшей там гражданской войной. Наконец, ограничение ее роли связано с чувствительной реакцией Российской Федерации на расширение роли международных организаций в регионе и членством России в ОБСЕ<sup>23</sup>.

Пожалуй, наиболее значительный пример деятельности ОБСЕ в Казахстане — это помощь ее Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) в организации выборов (наблюдение за проведением выборов и предоставление технических знаний и опыта национальным избирательным органам)<sup>24</sup>. БДИПЧ стремится обеспечить прозрачность и справедливость выборов в рамках более общей задачи ОБСЕ — содействия развитию либерально-демократических институтов. В его отчетах практика проведения выборов в Казахстане подвергается резкой критике. Например, в отчете о парламентских выборах 1999 года

---

<sup>23</sup> Например, в последнем варианте российской внешнеполитической концепции говорится о решительном неприятии Россией "попыток перенаправить специализированную деятельность [ОБСЕ] на постсоветское пространство и Балканы". Концепция внешней политики Российской Федерации, 28 июня 2000 года. Адрес в Интернете: <http://www.mid.ru/eng/econcept.htm>.

<sup>24</sup> Роль ОБСЕ в области наблюдения за выборами была определена в Копенгагенском документе (1990), который обязал государства-участники приглашать представителей других государств для наблюдения за своими выборами. На этой основе в том же году было создано Управление по выборам. В 1992 году в знак признания обширного вклада ОБСЕ в "человеческое измерение" и демократизацию оно было переименовано в Бюро демократических институтов и прав человека.

утверждается, что выборный процесс "сильно подорван вследствие: 1) незаконного вмешательства представителей исполнительной власти; 2) использования нечестных приемов предвыборной агитации партиями, тесно связанными с властными структурами; 3) угроз применения бюрократических, административных и судебных мер против средств массовой информации; 4) особого расположения низовых избирательных комиссий к кандидатам и партиям, поддерживаемым местными и областными чиновниками; 5) запугивания оппозиционных партий и кандидатов и создания помех для их предвыборной агитации". Далее в отчете отмечаются широко распространенные нарушения при подсчете голосов и оформлении результатов голосования и делается вывод о том, что выборы проведены "не в соответствии с принципами ОБСЕ, сформулированными в Копенгагенском документе 1990 года" (такими, как принцип всеобщих, равных, честных, тайных, свободных, прозрачных и подотчетных обществу выборов)<sup>25</sup>. Годом ранее БДИПЧ отклонило приглашение Казахстана прислать наблюдателей на президентские выборы, поскольку в результате предварительной оценки местной практики было установлено, что условий для свободных и честных выборов просто не существует. Наблюдается мало признаков того, что такого рода критика оказывает сколько-нибудь заметное влияние на политический процесс в Казахстане. Отчасти это происходит потому, что у ОБСЕ недостаточно средств, чтобы обеспечить соблюдение своих правил, а государства-члены и другие многосторонние организации проявляют явное нежелание поддержать позицию ОБСЕ, запустив процедуры понуждения.

#### **СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН В КАЗАХСТАНЕ**

Интересы европейских стран в Центральной Азии также невелики, по сравнению, скажем, с США, Россией или Китаем. Немногие западноевропейские государства ведут значительную деятельность в Казахстане. Но и они (например, Германия и Англия), по-видимому, сосредоточены на узкофункциональных вопросах и не преследуют масштабных стратегических целей. Германию давно связывают с Казахстаном вопросы, поднятые

---

<sup>25</sup> ODIHR, *Republic of Kazakhstan Parliamentary Elections, 10 and 24 October 1999: Final Report*. Warsaw: ODIHR, January 2000.

многочисленной немецкой диаспорой<sup>26</sup>, и права на репатриацию, гарантированные Основным законом Германии. С распадом СССР стала реальностью масштабная эмиграция немцев в Германию, что было невозможно в советскую эпоху. Это создало значительные трудности для иммиграционных властей Германии. Одним из способов разрешить эту проблему было создание стимулов для того, чтобы немцы оставались в Казахстане. На протяжении 1990-х годов на эти цели выделялись определенные ресурсы (например, в 1993–1999 годах было выделено 182 млн. марок в виде официальной помощи в целях развития, предназначенной специально для поддержки малого предпринимательства). Насколько приоритетна эта задача (и Казахстан в целом) для внешней политики Германии, видно из того, что этот уровень официальной помощи на цели развития составляет всего около 19 марок на одного немца, проживающего в Казахстане. Вероятно, стимулы германского правительства по поддержанию даже такого уровня участия ослабевали по мере продолжения миграции.

Что касается Соединенного Королевства, нет признаков наличия у него каких-либо особых задач или стратегий, которые значительно отличались бы от упомянутых выше задач и стратегий европейских институтов. Помощь на цели развития (11,2 млн. ф. ст. начиная с 1992–1993 годов; ассигнования на 2000–2001 годы в размере 1,2 млн. ф. ст.) невелика<sup>27</sup> и в основном направлялась на охрану окружающей среды, здравоохранение, наращивание потенциала неправительственных организаций и сельскохозяйственное развитие. Британская дипломатия сосредоточилась на задачах, связанных с государственным строительством и обеспечением экономической открытости Казахстана, в особенности его энергетического сектора, в котором английские

<sup>26</sup> В 1989 году 6% населения Казахстана (958 700 человек из населения численностью 16,5 млн. человек) составляли этнические немцы. Как и представители ряда других национальностей, немцы были депортированы в Казахстан во время и после Второй мировой войны. См. *Martha Brill Olcott. Kazakhstan: Pushing for Eurasia*, in *Ian Bremmer and Roy Taras, eds. New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 549.

<sup>27</sup> Ср. с совокупным объемом помощи со стороны АМР США начиная с 1992 года, превысившим 300 млн. долл. См. EBRD, *Strategy for Kazakhstan*, Annex 5.

фирмы (например, British Gas, British Petroleum и Shell)<sup>28</sup> играют значительную роль. Традиционные соображения безопасности большой роли не играют.

## **ЭЛЕМЕНТЫ ОБЩЕГО ВИДЕНИЯ**

Пока нет никаких реальных признаков существования европейской стратегии в отношении Казахстана. Во-первых, ни Центральная Азия в целом, ни Казахстан в частности не были приоритетными направлениями европейской политики. Во-вторых, определение общеевропейских целей затрудняется существованием множества организаций, чьи юрисдикции и функции частично совпадают. В-третьих, крупнейшие европейские государства пока не желают уступать свои значительные позиции в области внешней, внешнеэкономической и оборонной политики многосторонним структурам.

Несмотря на вышесказанное, видимо, все же существуют некие элементы общеевропейской позиции, разделяемые государствами ЕС и Европейской комиссией, которые отличают "Европу" от других внешних субъектов, разрабатывающих политику в отношении Казахстана. Европа гораздо менее склонна рассматривать регион сквозь призму геополитики; в отличие от России, США и Китая, которых волнуют геополитические соображения, ключевые государства Европы и Еврокомиссию занимают главным образом вопросы торговли и экономики.

Основу европейских планов на будущее в важных областях составляет бизнес, а не обеспокоенность традиционными (баланс сил) и нетрадиционными (терроризм и исламский экстремизм) вопросами безопасности. Анализ СПС, деятельности по разработке программ в рамках ТАСИС (которые в любом случае все более тесно увязываются с осуществлением СПС), работы в рамках ТРАКЕКА и ИНОГЕЙТ, активной поддержки Еврокомиссией Энергетической хартии, стратегии ЕБРР и государственных программ помощи в целях развития свидетельствует о том, что ключевой элемент государственных и общественных забот со-

---

<sup>28</sup> Чтобы получить полное представление об иностранном (включая британское) участии в казахстанском нефтяном секторе, см. "Kazakhstan: Oil Production Joint Ventures" (May 2001). Адрес в Интернете: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/kazaproj.html>.

стоит в поддержке усилий по созданию прозрачного, ровного игрового поля для доступа к рынкам и ресурсам региона. Если им будет сопутствовать успех, это, в свою очередь, подстегнет инвестиции, необходимые для добычи ресурсов и поставки их на рынок. Насколько мне известно, не было ни одного случая серьезного вмешательства со стороны правительства какой-либо страны или Еврокомиссии в процесс принятия решений по инвестициям или деятельности в регионе. Эта ситуация разительно отличается от той напряженности между правительством США и частным сектором, которая характеризует их подходы к проекту трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан.

Предельно деловой, коммерческий характер европейского подхода отражает прежде всего невысокий рейтинг региона среди стратегических приоритетов Еврокомиссии и важнейших государств континента. Но, судя по высказываниям, это объясняется также осознанием того, что материальные, финансовые и общественные последствия частных инвестиций в Казахстане и других богатых ресурсами странах региона способны уменьшить любое влияние, которое Европа может иметь на двустороннем и многостороннем уровнях. В 1993 – 1999 годах Казахстан получил инвестиции в размере 8,81 млрд. долл. США, из которых 2,64 млрд. приходились на государства ЕС. По оценкам, для полномасштабной разработки Кашаганского месторождения необходимо до 20 млрд. долл. В этой игре, учитывая недавнюю отдаленность региона от коренных интересов и забот Западной Европы, двусторонним и многосторонним программам принадлежит вспомогательная, а не центральная роль – содействие процессу экономических и политических реформ, которые, в свою очередь, ускорят приход европейского частного сектора.

Несмотря на слабость геополитической темы в их подходах к региону, европейцы проявили большую чувствительность к роли России в Казахстане и других государствах региона. И здесь европейский подход отличается от подходов других крупнейших игроков. В Европе уже мало спорят о том, следует ли сдерживать Россию или сотрудничать с ней в регионе. Отражая понимание европейцами того факта, что в регионе им в основном придется иметь дело с Россией и что Россия в состоянии серьезно затруднить осуществление европейских планов в Казахстане и других странах Центральной Азии, официальные лица как на уровне Еврокомиссии, так и на уровне ключевых государств-членов (в частности, Великобритании и Германии) подчеркивают, что евро-

пейский подход в целом в пользу России. В соответствии с этим мнением Россия имеет законное право на участие в делах безопасности региона, а также в его экономическом развитии и разработке энергоносителей. Насколько отсюда следует, что Россия и российский частный сектор могут с пользой для себя действовать в регионе, настолько это должно успокоить творцов российской политики относительно намерений Запада и укрепить позиции его сторонников во внутрироссийских спорах. В более широком смысле существует распространенное мнение о том, что в конечном счете для правильного понимания Центральной Азии необходимо правильно понять Россию.

Не удивительно поэтому, что европейские политики относятся с осторожностью к политическим инициативам Запада, которые так или иначе могут быть направлены на вытеснение России или ущемление ее интересов либо быть восприняты как таковые. В качестве примера можно привести программу НАТО "Партнерство ради мира" (ПРМ). В Центральной Азии в спектр задач в рамках ПРМ входят функциональные вопросы (включая научное сотрудничество по проблеме Аральского моря, управление воздушным движением, планирование в области чрезвычайных ситуаций, оборонная экономика и разработка оборонного бюджета, борьба с незаконным оборотом наркотиков и преступностью), гражданско-военные отношения (демократический контроль над вооруженными силами, реформа в сфере безопасности), меры по ликвидации чрезвычайных ситуаций и миротворческое сотрудничество, а также программы взаимодействия, нацеленные на повышение качества такого сотрудничества. По мере продвижения к самым трудным проблемам большинство европейских политиков чувствуют себя все более неуютно. Хотя такие вещи, как научное сотрудничество или языковая подготовка, возражений не вызывают, политики весьма чувствительны к вопросу о роли НАТО в урегулировании конфликтов и явно желают участия России в региональной структуре безопасности. Во время своего визита в Центральную Азию в 2000 году лорд Робертсон выразил эту обеспокоенность, отметив, что "системы партнерства не обязательно должны быть замкнутыми. В интересах всех — сотрудничество в деле утверждения условий безопасности и стабильности во всем регионе"<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Visite en Asie Centrale de Lord Robertson. — *OTAN Pages d'infos*, 17 July, 2000. Адрес в Интернете: <http://www.nato.int/docu/newspage/2000/n000714f.htm>.

Многие из тех, кто отмечает "русоцентризм" европейского подхода к нероссийским республикам, по-видимому, считают его достойным сожаления<sup>30</sup>. Почему они так думают — не ясно. Ведь это нормально, когда на отношения государства или группы государств с другим государством или регионом в той или иной мере влияют соображения, связанные с третьими сторонами. Нет ничего необычного в утверждении, что интересы европейских стран в этом регионе следует тщательно сбалансировать с их же интересами в отношении России.

Тема учета всех интересов в Казахстане и в других странах Каспийского и Центральноазиатского региона распространяется и на другие важные субъекты этой ситуации. Хотя в Европе существует обеспокоенность в связи с возможной в отдаленной перспективе китайско-российской конкуренцией в регионе, там мало беспокоятся по поводу экономического внедрения Китая. Многие сомневаются в коммерческой целесообразности прокладки трубопроводов из Казахстана в Китай, но все уверены, что если в Китае решат приступить к осуществлению этих проектов, то, скорее всего, стороны будут действовать без оглядки на соображения коммерческой целесообразности.

По мнению разработчиков европейской политики, это было бы неплохо. Наличие многих трубопроводов укрепляет независимость Казахстана, в силу более глубокого внедрения Китая в регион повышается его заинтересованность в стабильности, коллективной безопасности и упорядоченном развитии региона. Что справедливо по отношению к России и Китаю, то справедливо и по отношению к Ирану. Короче говоря, с европейской точки зрения задачам укрепления стабильности и благосостояния служит не политика вытеснения и сдерживания, а политика участия и учета интересов всех. Можно рассматривать это как экстраполирование опыта общения государств ЕС между собой за последние 50 лет.

В-третьих, все члены ЕС в той или иной мере разделяют цели политических реформ, создания правового государства и соблюдения прав человека. На это у них несколько причин. Широко распространено (и обретает все больше сторонников) мнение, что введение стабильных, предсказуемых, прозрачных, предста-

---

<sup>30</sup> *Alexander Rahr*. Europe in the New Central Asia, in *Garnett, Rahr, and Watanabe*. The New Central Asia: In Search of Stability, pp. 50-51.

вительных систем правления способствует созданию стабильных условий для экономического сотрудничества. Более того, многие европейцы серьезно относятся к понятию "европейские ценности", а Казахстан является членом сообщества (ОБСЕ), которое признает известные нормативные обязательства в этой области. Существует широко распространенная обеспокоенность по поводу того, что несоблюдение этих обязательств конкретными государствами обесценивает нормы, принятые в регионе, и подрывает общие европейские ценности. Наконец, они разделяют мнение о том, что неспособность создать представительные и гибкие политические системы в перспективе может привести к нестабильности. Несмотря на вышесказанное, между государствами — членами ЕС существуют значительные различия в степени учета таких соображений в двусторонних отношениях. По-видимому, данные различия находятся в прямой зависимости от объема деловых интересов, которые эти государства имеют в Казахстане.

Наконец, заслуживает упоминания еще одно обстоятельство — постепенное осознание европейцами значения нетрадиционных угроз безопасности и их потенциальных последствий для Европы. Наибольшую обеспокоенность вызывают три из них. Во-первых, хотя непростая ситуация в области миграции и активизировала политику Германии в отношении Казахстана в период после обретения им независимости, сейчас, по-видимому, проблема вынужденной или экономической миграции из этого региона особенно никого не волнует. Размеры миграции из региона представляются ничтожно малыми в сравнении с массовыми потенциальными потоками мигрантов с Балкан и средиземноморского побережья, не говоря уже о действительно значительных перемещениях населения, которые, возможно, станут следствием расширения ЕС. Но такое положение может измениться в случае крупного конфликта в Центральной Азии. Впрочем, конфликты, случившиеся в новых независимых государствах, не привели к значительной миграции в ЕС, и поэтому маловероятно, что ее породят новые — не в последнюю очередь из-за того, что теперь правила въезда в Шенгенскую зону стали куда строже, чем прежде.

Вторая угроза — терроризм и его связи с радикальным исламом и Афганистаном. В европейских государствах все больше осознают, насколько серьезна опасность региональной нестабильности, исходящей из Центральной Азии. В глазах многих



именно в этой области совпадают интересы ЕС и России (а также, вероятно, и Казахстана). Однако, по широко распространенному мнению, уязвимость государств региона перед лицом этой угрозы может возрасти, если не будут решаться проблемы повсеместной и углубляющейся нищеты, коррупции, растущего разрыва в доходах и тому подобных бед. В этом смысле события 11 сентября 2001 года резко ускорили развитие уже существовавшей тенденции, доказав, до какой степени подвержены опасности не только Центральная Азия и Россия, но и Европа, и ее союзники по ту сторону Атлантики. В результате, вероятно, значительно возрастет сотрудничество в области безопасности между европейскими государствами и государствами Центральной Азии. Развитие сотрудничества в этой сфере может иметь своим результатом то, что правами человека и задачами демократизации пожертвуют в пользу необходимости оказать поддержку существующим режимам. Но, как было отмечено ранее, центр тяжести этой деятельности окажется на юге Центральной Азии, а не в Казахстане. Более того, устойчивость этого сдвига в стратегии зависит от продолжительности кризиса в Афганистане и от того, в какой мере он затронет Центральную Азию. На данный момент ни то, ни другое пока не ясно.

Третья нетрадиционная угроза, которая, по всей видимости, тесно связана с угрозой терроризма, — незаконный оборот наркотиков. Вероятно, соответствующие ведомства ЕС и государств-членов вскоре значительно расширят свое участие в усилиях по разрешению этой проблемы в Центральной Азии<sup>31</sup>. Однако опять-таки центр тяжести этой деятельности, по всей видимости, будет южнее.

---

<sup>31</sup> Как отмечается в недавнем заявлении ЕС, "Центральная Азия будет глубоко затронута событиями, которые произойдут в ближайшие месяцы. Союзу потребует следить за этими событиями с неослабным вниманием и наращивать свою поддержку, в особенности поддержку региональных проектов и сотрудничества с органами юстиции и внутренних дел (в частности, по наркотикам и пограничному контролю)". European Commission, "Overview of EU Actions in Response to the Events of the 11 September and Assessment of Their Likely Economic Impact", 17 October, 2001. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/doc/com01\\_611.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/com01_611.htm).

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

Оценивая суть стратегии Европы, следует учитывать, что суждение об эффективности стратегии отчасти зависит от того, чьими глазами смотреть на данный вопрос. С точки зрения правительства Казахстана, европейская политика оставляет желать много лучшего. Уровень помощи слишком низкий, присутствие ЕС слишком незначительно, оглядка на Россию временами возмущает (хотя и, без сомнения, не настолько, как, скажем, Грузии или Азербайджан). Давление, время от времени оказываемое по вопросам государственного управления, причиняет неудобства. Если посмотреть на все это с европейских позиций, то послужной список европейского участия в делах Казахстана выглядит респектабельно. Стратегия — это искусство соразмерять возможности с целями. Сотрудничество с Казахстаном — не в числе первоочередных задач европейских государств. Но в европейских организациях и европейских государствах сознают, что им на пользу мир, процветание, демократия и законность в Казахстане и что они получают более конкретные выгоды от открытия рынков этой страны и создания механизмов для экспорта в западном направлении казахстанских энергоносителей. С другой стороны, официальные возможности Европы по оказанию содействия достижению этих целей незначительны, а внутрисистемные препятствия для их осуществления — велики. Ближе к дому имеются другие первоочередные задачи, а запас возможностей не безграничен. В Европе знают, как опасно в европейской политике замахнуться на что-то, с чем не можешь справиться. Лучше всего поэтому пропустить вперед тех (частный сектор), чья деятельность в долгосрочной перспективе способна принести реальные плоды, сосредоточившись тем временем на усилиях по созданию условий, в которых результаты такой деятельности будут оптимальными.

Весьма заслуживает внимания и европейская практика учета интересов третьих сторон. Сдерживание имеет смысл только в том случае, если кто-то готов пустить в ход ресурсы, необходимые для успеха этой политики. Если такой готовности нет, то имеет смысл сделать упор на поощрении взаимовыгодного сотрудничества.

Однако в эволюции европейского подхода заключены и некоторые опасности. Существует риск того, что приоритетное

внимание к вопросам обеспечения экономически выгодного доступа к рынкам и стабильных условий деятельности европейского бизнеса создаст впечатление, будто ЕС и государства-члены не слишком волнуют вопросы государственного строительства. Переуступка инициативы бизнесу чревата опасностью того, что на выработку политики будут оказывать преобладающее влияние те, кто ценит собственную выгоду превыше решения широкомасштабных задач, стоящих перед ЕС и его государствами-членами. Все это может иметь в будущем печальные последствия для государственного строительства и в силу этого обеспечения безопасности. До некоторой степени рискованна и европейская практика учета российских интересов, поскольку россиянам начинает казаться, будто у них есть карт-бланш до тех пор, пока они говорят все, что от них хотят услышать. В-третьих, в европейском подходе к Казахстану, возможно, есть элемент паразитизма. Европейская политика с ее упором на доминирующее значение интересов бизнеса и на обеспечение безопасности в широком смысле через содействие развитию при ведущей роли частного сектора в сочетании с довольно незначительными потоками официальной помощи и явным нежеланием европейцев непосредственно участвовать в решении центральных стратегических вопросов может привести партнеров Европы к печальным выводам. С точки зрения США, это выглядит как попытка извлечь все выгоды, не ударив палец о палец. А с точки зрения Казахстана, вполне возможен вывод, что суть европейского подхода — извлечение максимальных прибылей.

## ПОЛИТИКА ЯПОНИИ В ОТНОШЕНИИ КАЗАХСТАНА: ЕСТЬ ЛИ «СТРАТЕГИЯ»?

*Посвящается памяти покойного посла г-на Танаки Кэндзи<sup>1</sup>*

УЯМА ТОМОХИКО

Центр славянских исследований Университета Хоккайдо\*

Япония поддерживает с Казахстаном разносторонние связи и в последние годы все чаще фигурирует в новостях о Казахстане. Но все же в Казахстане иногда говорят, что Япония ведет себя пассивно и ее присутствие в Казахстане мало заметно. Все больше японцев работают с Центральной Азией, но практически никто из них не может четко изложить японскую стратегию в этом регионе. Почему Япония до сих пор не разработала свою стратегию? Исходя из каких интересов, если не стратегических, Япония стремится укрепить отношения с Центральной Азией? Какие факторы препятствуют Японии и Казахстану более динамично развивать двусторонние отношения? В настоящей главе мы подробно рассмотрим эти вопросы, а также обсудим, уместно ли оценивать японскую дипломатию с точки зрения "стратегии".

\* Статья написана автором на русском языке (прим. ред.).

<sup>1</sup> Господин Танака безвременно скончался в Алматы в апреле 2001 года. Здесь и далее при упоминании японских личных имен вначале приводится фамилия, а затем имя.

Содержание настоящей главы основано на многочисленных материалах и интервью, собранных и проведенных автором весной 2001 года. Хотя автор неоднократно (вплоть до июня 2003 года) перерабатывал главу, часть информации в ней, возможно, устарела, потому что автор не имел возможности повторить такие широкомасштабные исследования.

## 1. НЕРАЗВИТОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ ЯПОНСКОЙ ДИПЛОМАТИИ

Часто отмечается, что не только японской политике в Центральной Азии, но и японской дипломатии вообще стратегическое мышление не вполне присуще. Японская внешняя политика до Второй мировой войны была переполнена "стратегией" и интригами в целях расширения сферы влияния Японской империи, но поражение в войне кардинально изменило ориентацию японской дипломатии. Япония во многом потеряла военную и внешнеполитическую самостоятельность, и главным приоритетом стало поддержание союза с США, хотя ей время от времени приходилось и приходится конфликтовать с США по экономическим вопросам. В то же время, чтобы избежать повторения исторической изоляции, Япония стремилась поддерживать мирные (но не обязательно тесные) отношения со всеми странами мира и не раздражать мировые державы и соседние страны. Этим и объясняется известная пассивность японской внешней политики. В частности, военные проблемы мыслятся исключительно в рамках японо-американского союза, потому что по конституции Япония отказалась от права ведения войны и создания армии и располагает лишь "силами самообороны" (фактически это армия, но официально так не называется) исключительно для защиты своей территории<sup>2</sup>, доверив США решение военных вопросов в других частях мира. И сегодня Япония не имеет собственного видения вопросов безопасности в далеких от себя регионах, в том числе и в Центральной Азии.

Однако, поскольку Япония превратилась в экономическое гиганта, как извне, так и изнутри стало ощущаться давление в пользу более активной роли страны в мировой политике. В конце 1980-х и начале 1990-х годов многие японцы задумывались о роли своей страны в новом многополярном мире. Но в отличие от Германии, которая играла важную роль в процессе интеграции Европы, Япония после окончания холодной войны не смогла

---

<sup>2</sup> Начиная с 1991 года силы самообороны неоднократно посылались за рубеж в помощь ООН и США, и сейчас правительство собирается направить их в Ирак, но они в основном занимаются транспортировкой, строительством, патрулированием и оказанием гуманитарной помощи и не принимают участия в военных действиях.

выдвинуть внешнеполитические инициативы. Во-первых, потому, что в Восточной Азии все еще продолжается региональная холодная война, связанная с корейской, тайваньской и другими проблемами. Положение в соседних странах непростое, и отношения между ними и Японией — тоже. Во-вторых, окончание холодной войны практически совпало с началом длительной экономической депрессии в Японии, и многие японцы снова поглощены внутренними проблемами. Спад производства отнюдь не катастрофический, это всего лишь стагнация с сохранением высокого уровня жизни. Но сам факт, что после сорока лет быстрого роста наступили десять с лишним лет депрессии (причем конца ей пока не видно), вызывает беспокойство и неуверенность в будущем. В такой ситуации не приходится думать о внешнеполитической стратегии.

Появление новых независимых государств на месте бывшего Советского Союза, в частности в центре Евразии — в Центральной Азии, не могло не привлекать внимание японцев. Усилиями чиновников, которые преодолели свою обычную медлительность, Япония сравнительно быстро открыла там свои посольства, а главы государств Центральной Азии были приглашены посетить Японию. Так, посольство Японии в Казахстане открылось в январе 1993 года, а президент Казахстана Нурсултан Назарбаев впервые посетил Японию в апреле 1994 года. Тем не менее в этих вопросах она отставала от США и некоторых других стран.

24 июля 1997 года тогдашний премьер-министр Хасимото Рютаро выступил с речью о "евразийской дипломатии"<sup>3</sup>. В этой речи прежде всего проявилась решимость Хасимото улучшить отношения с Россией, преодолевая трудности, связанные с проблемой Северных территорий (островов Итуруп, Кунашир, Хабомаи и Шикотан). При этом он попытался определить место японо-российских отношений в более широких рамках японской дипломатии. Он заявил, что Япония и в дальнейшем будет активно развивать отношения с Китаем, Центральной Азией и Закавказьем. Последние два региона он назвал «регионом "Шелкового пути"» и обозначил три главных направления: 1) политический диалог с целью повышения взаимного доверия и понимания; 2) сотрудничество в области экономики и освоения

---

<sup>3</sup> Web-сайт премьер-министра Японии: <http://www.kantei.go.jp/foreign/0731douyukai.html>.

природных ресурсов в интересах процветания региона; 3) сотрудничество в интересах укрепления мира путем содействия нераспространению ядерного оружия, демократизации и стабилизации. Эти принципы несколько абстрактны и более похожи на лозунги, чем на "стратегию". Причем тезисы Хасимото отнюдь не новы, во многом он резюмировал то, чем Япония и раньше занималась в Центральной Азии (об этом говорится ниже). Мнение некоторых иностранных наблюдателей, которые считают данную речь началом дипломатической активности Японии в Центральной Азии, игнорируя ее деятельность до 1997 года, не соответствует реальному положению вещей. Тем не менее эта речь популяризировала важность данного региона и послужила основой дальнейшего развития центральноазиатского направления дипломатии Японии.

Однако административная реформа, связанная с постепенным сокращением государственного аппарата, не позволила правительству Японии быстро укрепить организационную основу "евразийской дипломатии". Все страны СНГ, кроме России, курирует в МИД небольшой отдел новых независимых государств. В Центральной Азии до 2002 года Япония имела посольства только в Казахстане и Узбекистане, позднее открылись посольства в Таджикистане и Кыргызстане. Некоторые говорят (хотя другие это опровергают), что японские дипломаты считают работу со странами Центральной Азии менее престижной, чем работу с более развитыми странами, и тот факт, что почти все сотрудники отдела независимых государств и посольств, кроме послов, не являются "карьерными" дипломатами<sup>4</sup>, препятствует им в должной мере проявлять инициативу. Однако нужно отметить, что создание этого отдела и посольств и постепенное пополнение их состава в условиях сокращения госаппарата стали возможными благодаря значительным усилиям заинтересованных лиц, и многие сотрудники работают с большим энтузиазмом. Посольство в Казахстане часто проводит мероприятия для ознакомления казахстанцев с японской культурой (кино, икэбаной, музыкой, традиционными видами спорта). В январе 2001 года

---

<sup>4</sup> Японские дипломаты делятся на первую ("карьерную"), вторую и третью ("некарьерные") категории, в зависимости от того, какие экзамены они выдержали при поступлении в МИД. Дипломаты первой категории поднимаются по карьерной лестнице быстрее, чем дипломаты второй и третьей категорий.

первым среди посольств развитых стран оно открыло свой филиал в Астане. А в сентябре 2002 года правительство Японии учредило в Алматы Японский центр развития человеческих ресурсов, который также проводит различные культурные мероприятия, организует курсы по изучению японского языка, менеджмента и т. д.

В принципе, многие японцы теперь понимают, что Япония не должна ограничиваться отношениями с традиционно важными для нее странами (США, страны Восточной и Юго-Восточной Азии), а должна интересоваться ситуацией во всех регионах мира, в том числе в Центральной Азии. Но пока нет консенсуса относительно того, насколько активно она должна заниматься этими регионами.

Еще одна характерная черта центральноазиатской политики Японии – ее зависимость от случайных и личностных моментов. В начале 1990-х годов, когда начали складываться отношения между Японией и Центральной Азией, у правительства не было четкого представления об этом регионе, и многое зависело от немногих людей (в основном высокопоставленных чиновников), которые брали инициативу на себя. Так, известный дипломат, тогдашний посол в России Эдамура Сумио активно выступал за укрепление связей с Кыргызстаном. Позднее сотрудник Банка Японии (центрального банка) Танака Тэцудзи стал советником президента Кыргызстана Аскара Акаева и также настаивал на активизации отношений с этой страной. А влиятельный чиновник Министерства финансов Тино Тадао, затем первый посол в Узбекистане Магосаки Укэру и тележурналист Сима Нобухико (председатель Японо-Узбекистанской ассоциации) отстаивали необходимость укрепления связей с Узбекистаном. Тино впоследствии стал президентом Азиатского банка развития не в последнюю очередь благодаря своей успешной работе с Узбекистаном. Следуя его примеру, Министерство финансов и некоторые влиятельные политики до сих пор уделяют большое внимание Узбекистану. В этом нашло отражение их политическое видение (об этом будет сказано ниже), но не последнюю роль играл и тот факт, что их хорошо принимали кыргызы и узбеки и что им просто импонировали эти страны. В 1998 – 2002 годах депутаты парламента Такэми Кэйдзо и Судзуки Мунэо приложили немало усилий для развития отношений с Таджикистаном.

У Казахстана таких "лоббистов" не нашлось. Неприятности начались уже во время первого важного визита японской деле-



гации в Казахстан в мае 1992 года. Тогдашнего вице-преьера и министра иностранных дел покойного Ватанабэ Митио, приехавшего для беседы с Назарбаевым в заранее согласованное время, последний заставил долго ждать, и влиятельный политик возвратился в Японию с плохим впечатлением от Казахстана. Казахстанская сторона, видимо, не проявляла особой гостеприимности и в отношении других японских политиков и чиновников, которые посещали Казахстан. Представляется, что такое отношение казахстанских политиков к японцам отнюдь не является признаком неуважения, а есть лишь следствие невнимательности, которая проявляется и в отношении людей из других стран, но японские политики и чиновники довольно болезненно воспринимают подобную небрежность.

Помимо всего прочего на представления японцев о Центральной Азии влияют некоторые романтические реминисценции. Они часто отождествляют этот регион с "Шелковым путем" (это название, как мы уже видели, фигурирует и в концепции "евразийской дипломатии"), который некогда связывал Японию, Корею, Китай, Центральную Азию, Иран и доходил до Рима. Романы и картины о "Шелковом пути" пользуются большой популярностью, и Хираяма Икуо, известный художник, автор множества картин о "Шелковом пути", активно работает для развития японо-центральноазиатских отношений. Некоторые цинично утверждают, что Японию интересует лишь одно – сделать Центральную Азию безопасным регионом для туристов, которые хотят посетить те места, где в древности проходили караваны, доставлявшие товары и произведения искусства из Западной Азии в Японию. С точки зрения исторической науки, однако, существуют только фрагментарные доказательства древних связей между Японией и Центральной Азией, и многие японские историки скептически относятся к значимости "Шелкового пути".

Если бы Япония преследовала в Центральной Азии ясные цели, случайности и романтизм не играли бы большой роли. Напротив, зависимость от таких моментов указывает на отсутствие целенаправленной стратегии.

## **2. ОГРАНИЧЕННОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

Отсутствие у Японии стратегии можно объяснить и с точки зрения экономики. Тесные отношения Японии с США, странами Восточной и Юго-Восточной Азии неразрывно связаны с ее

крупными экономическими интересами. А в Центральной Азии экономические интересы Японии ограничены и, как справедливо отмечает Ватанабэ Кодзи, не являются главной движущей силой японской политики в регионе<sup>5</sup>. Рассмотрим подробнее этот вопрос на примере Казахстана.

Прежде всего отметим, что сами по себе экономические отношения между Японией и Казахстаном достаточно прочны. Япония является самым крупным донором Казахстана. Уже с 1991 года Япония предоставляет различную помощь Центральной Азии, и по ее инициативе Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включил страны Центральной Азии в список на получение официальной помощи в целях развития (ОПР). Сумма японской ОПР Казахстану в 1998 году составила 95,2 млн. долл. США, хотя затем уменьшилась и в 2001 году составила 43,9 млн.<sup>6</sup> Официально объявленными главными задачами японской ОПР странам Центральной Азии являются: 1) подготовка кадров и укрепление системы, необходимой для демократизации и перехода к рыночной экономике; 2) развитие инфраструктуры, особенно транспорта и средств связи; 3) поддержка здравоохранения и образования; 4) охрана окружающей среды.

Казахстану Япония предоставляет займы для модернизации железнодорожных сооружений (в частности, пограничной с Китаем станции "Дружба"), строительства моста через реку Иртыш в Семипалатинске, реконструкции аэропорта Астаны, ремонта автомобильных дорог на западе Казахстана, а также безвозмездно предоставляет оборудование и инструменты казахстанским вузам (особенно для обучения японскому языку), театрам, больницам и т. д. Кроме того, Япония часто приглашает казахстанских чиновников, предпринимателей и студентов на стажировку. В рамках ОПР также проводятся исследования предпосылок экономического развития (например, освоение полезных ископаемых и водных ресурсов)<sup>7</sup>. Кроме того, Япония

<sup>5</sup> *Watanabe Koji*. Japan and the New Central Asia, in *Sherman W. Garnett et al.* The New Central Asia: In Search of Stability. New York, Paris and Tokyo: The Trilateral Commission, 2000, pp. 39, 45-49.

<sup>6</sup> Web-сайты МИД Японии: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/00\\_hakusho/table\\_text/h\\_B137\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/00_hakusho/table_text/h_B137_1.html); [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/02\\_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu98001.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/02_hakusho/ODA2002/html/zuhyo/zu98001.htm).

<sup>7</sup> Web-сайт посольства Японии в Республике Казахстан (РК): <http://www.kz.emb-japan.go.jp/en/relation/oda/index.html>.

содействует международным организациям в предоставлении Казахстану финансовой помощи.

Но ОПР предоставляется, в принципе, в силу не экономических, а политических интересов Японии — повышения своего международного престижа путем внесения вклада в развитие других стран. Как же обстоят дела, связанные с чисто экономическими интересами Японии?

Япония импортирует почти все нужное количество нефти из-за рубежа, причем 87,9% (в 2001 бюджетном году) импортируемой сырой нефти доставляется со Среднего Востока, в частности из стран Персидского залива. Чтобы снизить зависимость от Среднего Востока, Япония должна искать источники импорта в других регионах, в том числе в Каспийском. Японская национальная нефтяная корпорация (JNOC), "Иточу", "Мицубиси", Японская нефтеразведочная компания (JAPEX) и другие фирмы ведут разведку и добычу нефти в Азербайджане. В 1998 году фирма INPEX совместно с JNOC, JAPEX и "Мицубиси" создала компанию "INPEX — Северокаспийская нефть", которая присоединилась к консорциуму "Офшорная казахстанская международная операционная компания" (ОКМОК), получив 7,14% акций. Она занимается бурением и разработкой скважин в весьма перспективном месторождении Кашаган. Кроме того, JNOC совместно с компанией "Казахойл" ведет разведку нефти на побережье Каспийского и Аральского морей.

Однако объем участия Японии в каспийских проектах ограничен по сравнению с участием США и западноевропейских стран, а также с прошлым участием Японии в освоении нефти на Среднем Востоке и в Индонезии. Основные маршруты транспортировки каспийской нефти идут на запад, откуда неудобно перевозить нефть в Японию. JNOC и INPEX интересуются возможностью импорта каспийской нефти через Иран, но этот, в принципе удобный, маршрут не только пока нереален ввиду противодействия со стороны США, но и не решает проблему зависимости от Персидского залива. Имеются проекты строительства нефтепровода Казахстан — Китай, с тем чтобы импортировать нефть через Китай по схеме замещения (swap), а также газопровода Туркменистан — Казахстан — Китай — Япония. Возможность реализации этих проектов давно изучает "Мицубиси" вместе с Китайской национальной нефтяной корпорацией (CNPC) и Exxon (ныне ExxonMobil). Но строительство этих чрезвычайно длинных нефте- и газопроводов сопряжено с большими

ми трудностями. В 2003 году Китай снова поднял вопрос о нефтепроводе из Казахстана, но Япония не участвует в переговорах, исходя, видимо, из тех соображений, что Китай, испытывающий быстро растущую потребность в нефти, ничего не оставит для Японии. Зато Япония активно ведет переговоры с Россией о строительстве нефтепровода из Восточной Сибири.

Можно сказать, что Каспийский регион не является для Японии оптимальным источником нефти за пределами Среднего Востока. Было бы целесообразнее получить доступ к месторождениям, которые находятся ближе к Японии или имеют непосредственный выход к морю. Япония давно осваивает и покупает нефть в Индонезии и Китае, а сейчас наряду с Каспием обращает взоры к России и Латинской Америке. Кстати, нефть Сахалина и Восточной Сибири также пока трудно назвать решающим фактором в японо-российских отношениях.

В целом, несомненно, нефть Каспия составляет определенную часть японских интересов в Центральной Азии, но утверждения некоторых иностранных аналитиков о том, что энергетические ресурсы являются ключевым фактором в отношениях Японии с Центральной Азией<sup>8</sup>, явно преувеличены. Такие утверждения помимо преувеличения роли Каспийской нефти на мировом рынке основаны на неверных представлениях об энергетической ситуации в Японии. Дело в том, что в последние годы растет скептицизм в отношении эффективности освоения нефти собственными силами Японии, которая не имеет гигантских нефтяных компаний. JNOC была создана в 1967 году для освоения нефти за рубежом, но многие ее проекты оказались безрезультатными.

---

<sup>8</sup> См., например: *Kent E. Calder. Japan's Energy Angst and the Caspian Great Game. — NBR Analysis, Vol. 12, No. 1, 2001.* Доступно в Интернете по адресу: <http://www.nbr.org/publications/analysis/vol12no1/essay.html>; А.Е. Абишев. Политика и интересы Японии // Политика и интересы мировых держав в Казахстане / Под ред. Б.К. Султанова. Алматы, 2002, с. 175–186. Калдер пишет, что Министерство внешней торговли и промышленности (MITI; ныне METI, Министерство экономики, торговли и промышленности), которое делает акцент на энергии, играет большую роль в японо-центральноазиатских отношениях наряду с МИД. На самом деле, как явствует из данной главы, делами с Центральной Азией постоянно занимаются МИД и Министерство финансов, а у METI с ним пока только спорадические отношения. Это служит косвенным доказательством того, что экономические соображения не составляют основу японской политики в Центральной Азии.

татными или убыточными. Зависимость от Среднего Востока, которая до середины 1980-х годов постепенно снижалась благодаря деятельности JNOC и других организаций, с 1987 года снова повышается. Правительство намерено упразднить JNOC, хотя важные проекты будут продолжены в других рамках. Освоение нефти вне Среднего Востока — только часть комплекса мер по обеспечению энергетической безопасности Японии. В конце концов проблема состоит не столько в зависимости от нефти Среднего Востока, сколько в зависимости от нефти вообще, и Япония постепенно повышает долю природного газа (поставляемого преимущественно из Тихоокеанского региона) и атомной энергии.

Если бы энергетические ресурсы Каспийского региона были главным объектом интересов Японии, то она отдала бы особый приоритет Казахстану, Туркменистану и Азербайджану. Но на самом деле не менее важными ее партнерами являются Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан. В определенном смысле можно признать заслугу Японии в том, что она не оставила без внимания небогатые природными ресурсами страны, тогда как США и многие европейские страны надолго сосредоточили свое внимание на Каспийском регионе.

Если же речь идет о внешней торговле, то самым важным партнером Японии в Центральной Азии является Казахстан. Все крупные японские торговые компании открыли свои представительства в Алматы уже в первой половине 1990-х годов. С 1994 года почти ежегодно проводятся совместные заседания Японо-Казахстанского и Казахстанско-Японского комитетов по экономическому сотрудничеству с участием многих японских бизнесменов. В 2002 году экспорт из Японии в Казахстан составил 11 млрд. 499 млн. иен (около 92 млн. долл. США), а импорт из Казахстана в Японию — 12 млрд. 349 млн. иен (около 98 млн. долл. США). Правда, сами по себе эти цифры невелики и составляют около 0,025% всего внешнеторгового оборота Японии<sup>9</sup>. Центральная Азия с ее небольшим населением (численность населения пяти стран меньше численности населения одного Таиланда) не представляет большого интереса как рынок сбыта продукции, хотя Япония, тем не менее, экспортирует туда некоторое количество электротоваров, автомобилей и т. д. Японским

---

<sup>9</sup> Web-сайт таможенного управления Японии: [http://www.customs.go.jp/toukei/info/index\\_e.htm](http://www.customs.go.jp/toukei/info/index_e.htm).

компаниям создавать заводы в Центральной Азии тоже невыгодно ввиду отсутствия удобного транспорта, а также из-за того, что рабочие руки там не дешевле и не трудолюбивее, чем в Восточной Азии.

Одной из причин того, что присутствие Японии в Центральной Азии представляется незначительным, несмотря на огромную сумму ОПР, является малый объем прямых инвестиций. Инвестирование в Центральной Азии сопряжено с определенным риском из-за нестабильности экономики и непоследовательности экономической политики. Японские компании не склонны к риску, особенно в нынешней тяжелой ситуации внутри страны, поэтому они с осторожностью подходят к инвестиционным проектам, не поддержанным японской ОПР. Эта проблема особенно серьезна в Казахстане. Наверное, неправильно обвинять Казахстан в большей непоследовательности, чем у его соседей, но, видимо, чаще бывало так, что именно казахстанская сторона не выполняла своих обязательств.

Особенно тяжелые последствия имел инцидент с Карагандинским металлургическим комбинатом. В июле 1994 года японские компании "Ниссёваи" и "Иточу" заключили контракт с этим государственным комбинатом на поставку производственного оборудования и строительство цеха по очистке коксового газа. В апреле 1995 года "Эксимбанк" Японии и Государственный банк развития Казахстана подписали соглашение о предоставлении Японией кредита на 16 млрд. иен (около 180 млн. долл. США) для строительства цеха под гарантии правительства Казахстана<sup>10</sup>. В это время Карагандинский металлургический комбинат переживал глубокий кризис, и в мае 1995 года права на управление комбинатом были переданы австрийско-казахстанскому совместному предприятию "Фест-Альпине-Казахстан". Японская сторона проявила обеспокоенность по поводу судьбы контракта, но казахстанская сторона не дала соответствующих разъяснений, а Назарбаев даже уклонился от встречи в июле 1995 года с делегацией Японо-Казахстанского комитета по экономическому сотрудничеству<sup>11</sup>.

Тем временем некоторые казахстанские политики с недоверием отнеслись к компании "Фест-Альпине-Казахстан", и в июле того же года права на управление комбинатом были пере-

---

<sup>10</sup> *Деловая неделя*, 7 апреля 1995 года.

<sup>11</sup> *Панорама*, 10 июня 1995 года.

даны американскому и израильскому предприятиям. Но кризис лишь усугубился, и в ноябре комбинат был передан в совместное управление правительства и международной компании "Испат" (позже "Испат" стала единоличным владельцем комбината). И "Испат", и казахстанское правительство полностью игнорировали контракт с японцами. В провале контракта частично повинны сами японцы, которые недооценили кризисное состояние Карагандинского металлургического комбината и царившую там неразбериху. Однако очевидно, что одностороннее расторжение контракта, обеспеченного правительственными гарантиями, явилось грубым нарушением международного права. Но правительство Казахстана нисколько не посчиталось с ущербом, нанесенным японской стороне, и даже не принесло своих извинений. Более того, тогдашний первый заместитель премьер-министра Нигматжан Исингарин, посетивший Японию в декабре 1995 года, упрекнул японских бизнесменов в том, что они всегда требуют правительственных гарантий. Он воскликнул: "Зарабатывайте сами, господа! Делайте свой бизнес!"<sup>12</sup>, хотя не мог не знать, что японский бизнес на комбинате не состоялся из-за действий правительства Казахстана.

Итак, Казахстан приобрел плохую репутацию в результате проявленного им неуважения к договоренностям и обещаниям — роковую репутацию для тех, кто хочет иметь дело с японцами. Объем японских инвестиций в Казахстане продолжает оставаться весьма скромным. По данным Агентства Республики Казахстан по статистике, в 2000 году Япония занимала 15-е место среди стран, осуществляющих прямые инвестиции в Казахстане, и ее доля от всех прямых иностранных инвестиций в этой стране составила всего лишь 0,7 процента<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Казахстанская правда*, 13 декабря 1995 года.

<sup>13</sup> Социально-экономическое развитие Республики Казахстан: январь — март 2001 года. Алматы, 2001, с. 61 — 62. Данные разных источников об иностранных инвестициях в Казахстане противоречивы, и точные данные получить не представляется возможным. В некоторых газетах сообщалось о значительной доле Японии в иностранных инвестициях в Казахстане.

### **3. ГЛАВНЫЕ ИНТЕРЕСЫ ЯПОНИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ИХ НЕСОВПАДЕНИЕ С ИНТЕРЕСАМИ КАЗАХСТАНА**

Если экономика не является основной движущей силой японской политики в Центральной Азии, то в чем же состоят ее главные интересы?

#### *3-1. Поддержание стабильности в регионе*

Япония, признавая неделимость безопасности всего мира и будучи одной из мировых держав, осознает свою долю ответственности за стабильность всех регионов мира. Но это осознание в Японии проявляется не в такой форме, как в США. Во-первых, Япония не "супердержава" и ее доля ответственности за стабильность в мире ограничена. Проявляя готовность повысить уровень своей ответственности, Япония стремится стать постоянным членом Совета Безопасности ООН и ищет поддержки в этом у стран Центральной Азии. Но это нельзя назвать самой насущной задачей, потому что, с одной стороны, стать постоянным членом СБ ООН в ближайшем будущем нереально, а с другой – японская общественность больше интересуется внутренними проблемами, чем членством в СБ.

Во-вторых, Япония не военная держава, и она готова и дальше играть свою роль прежде всего в экономическом плане. Несмотря на ограниченность своих экономических интересов, Япония искренне хочет содействовать восстановлению экономики и переходу к рыночной экономике в Центральной Азии и таким образом способствовать упрочению стабильности в регионе. Поэтому Япония активно помогает улучшать инфраструктуру, организует для стажеров учебные программы по экономике. Но в Центральной Азии заметнее такие иностранцы, которые управляют большими заводами, гостиницами и ресторанами, поэтому усилия Японии куда менее известны. При всей необходимости улучшения инфраструктуры есть сомнения в эффективности проектов, потому что планы часто составляются без достаточных предварительных исследований. ОНР нередко критикуют (и применительно не только к Центральной Азии) за то, что она скорее отвечает интересам участвующих в проектах японских компаний и местных коррумпированных чиновников, чем соответствует потребностям обычных людей. Некоторые



считают, что США успешнее и дешевле осуществляют техническую помощь и содействуют обучению местных кадров, чем Япония, которая строит дороги и мосты, несет большие расходы, приглашая стажеров на курсы, не всегда учитывающие специфику и потребности Центральной Азии.

Что же касается проблем военно-политической стабильности, то они в Казахстане не столь остры, как в некоторых других странах региона. В этом отношении Японию больше интересует Таджикистан, для которого актуальны задачи сохранения мира после гражданской войны и нераспространения афганской нестабильности на собственную территорию. Сколь бы парадоксальным это ни показалось, трагическая гибель в июле 1998 года доктора Акино Ютака во время его работы в Миссии наблюдателей ООН в Таджикистане (МНООНТ) послужила стимулом для развития японо-таджикистанских отношений. И общественность, и политики назвали доктора героем, павшим за мир на далекой чужбине, и организовали в его честь множество мероприятий. Геополитически важное значение Таджикистана, которое раньше осознавалось лишь узким кругом дипломатов и ученых, теперь общеизвестно, по крайней мере в правительственных кругах. Участился обмен визитами японских и таджикистанских высокопоставленных лиц. Во время баткенских событий 1999 года, когда боевики Исламского движения Узбекистана (ИДУ) похитили четырех японцев, занимавшихся разведкой полезных ископаемых на юге Кыргызстана, высокопоставленные лица в правительстве Таджикистана, бывшие оппозиционеры, знавшие боевиков, сотрудничали с японским правительством в деле освобождения заложников, и это тоже сблизило правительства двух стран.

В мае 2001 года состоялся первый визит президента Таджикистана Эмомали Рахмонова в Японию, и на заседании Консультативной группы стран-доноров Япония обещала предоставить Таджикистану 20 млн. долл. США. Раньше Япония планировала открыть третье в Центральной Азии посольство в Бишкеке, но изменила свои планы и в январе 2002 года открыла посольство в Душанбе (должность посла в Таджикистане совмещает посол в Узбекистане), а в Бишкеке посольство открылось позже — в январе 2003 года. Вместе с тем следует отметить, что в Таджикистане Япония также стремится внести свой вклад в укрепление стабильности через экономику (улучшение инфраструктуры, увеличение занятости и т. д.). Япония хорошо знает и проблемы распространения наркотиков, которые из Афганистана через

Таджикистан могут попасть и в Японию, однако напрямую в этой сфере пока не сотрудничает.

Япония оказывает поддержку стабильности в Центральной Азии и через содействие мирному процессу в Афганистане, причем уже достаточно давно. Японское правительство направило своего дипломата в Миссию добрых услуг ООН в Афганистане и Пакистане (ЮНГОМАП) в 1988 году, активно содействовало ООН в посредничестве между противоборствующими сторонами и неоднократно выражало готовность принять в Токио делегации сторон для проведения мирных переговоров. Такахаси Хироси — дипломат, который приобрел большой опыт в миротворчестве, работая в Специальной миссии ООН в Афганистане (СМООНА) в 1996—1998 годах, впоследствии (в 2000—2001 годах) работал заместителем главы Бюро ООН по содействию установлению мира в Таджикистане (ЮНТОП). (В 2002 году он снова работал в СМООНА руководителем политического отдела.) После террористических актов в США 11 сентября 2001 года японское правительство активно поддержало США в борьбе против Усамы бен Ладена и талибов. Военные операции в Афганистане послужили поводом для увеличения денежной помощи Японии Пакистану, Таджикистану и Узбекистану. Как известно, в январе 2002 года в Токио состоялась Международная конференция по содействию восстановлению Афганистана.

Япония как страна, пережившая трагедию атомных бомбардировок, глубоко заинтересована в ликвидации последствий атомных испытаний на Семипалатинском полигоне. Японские специалисты (особенно из Нагасаки и Хиросимы) часто посещают Семипалатинск и активно сотрудничают с местными медиками<sup>14</sup>. В сентябре 1999 года японское правительство совместно с Программой развития ООН (ПРООН) провело в Токио международную конференцию на тему оказания медицинской и экономической помощи Семипалатинскому району<sup>15</sup>. Японцы так-

---

<sup>14</sup> *Satow Yukio*. Physical Conditions of the Environment and the Resident Population of the Semipalatinsk Area, in *Murakami Takashi & Tabata Shinichiro*, eds. Russian Regions: Economic Growth and Environment. Sapporo: Slavic Research Center, 2000, pp. 391-400. Доступно в Интернете по адресу: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/99summer/99summer-contents.html>; Web-сайт Университета Нагасаки: [http://www.med.nagasaki-u.ac.jp/renew/information/interna\\_heal\\_e/index.html](http://www.med.nagasaki-u.ac.jp/renew/information/interna_heal_e/index.html).

<sup>15</sup> Подробнее о конференции см. Web-сайт МИД Японии: <http://www.mofa.go.jp/region/europe/kazakhstan/semipala/index.html>.

же сотрудничают с казахстанцами по проблеме предотвращения гибели Аральского моря.

### 3-2. Обретение друзей

Япония хочет приобрести "друзей" в Азии. Конечно, Япония не собирается становиться лидером "великого восточного сообщества", о чем она мечтала во время Второй мировой войны, но хочет быть одним из лидеров Азии, тем самым доказывая, что Япония не придаток США, а держава, проводящая самостоятельную политику в регионе. В высказываниях официальных лиц сквозит мысль о том, что дружба с отдельными азиатскими странами могла бы компенсировать одиночество Японии среди развитых стран Запада, а также ее щекотливое положение в Восточной Азии, где соседи нередко осуждают ее колониально-милитаристское прошлое. Исходя из этих соображений, Япония предпочитает двусторонние отношения с отдельными странами многосторонним (общеазиатским, общеевразийским и т. д.) отношениям.

Именно с этой точки зрения можно рассматривать и концепцию "евразийской дипломатии" Хасимото. Эта концепция состоит из двух отдельных частей. Во-первых, это стремление улучшать отношения с соседями, в первую очередь с Россией; во-вторых, приобрести друзей в новом для Японии регионе Азии, то есть в Центральной Азии. Не случайно вторая часть впоследствии стала чаще называться «дипломатией "Шелкового пути"», нежели "евразийской". Следует также отметить, что Япония интересуется Центральной Азией больше, чем европейскими или полеевропейскими государствами бывшего СССР: странами Закавказья и Прибалтики, Украиной, Беларусью и Молдовой.

Здесь очевидно несовпадение "азиатского" направления Японии и "евразийского" направления Казахстана, который стремится поддерживать тесные отношения со странами СНГ, и в первую очередь с Россией. (Под "Евразией" Казахстан чаще подразумевает СНГ, чем всю Евразию.) Японии легче поддерживать дружественные отношения с такими странами, как Кыргызстан и Узбекистан, где официальные лица выражают симпатию к японцам как сородичам-азиатам. Кыргызстан — маленькая страна, и некоторые японцы считают, что из нее было бы легко сделать "прояпонскую" страну. И руководство Кыргызстана, в свою очередь, всегда выражает симпатию и благодарность Япо-

нии (хотя, как некоторые отмечают, кыргызы так ведут себя в отношении любых стран, которые им помогают).

Что касается Узбекистана, то он, со всей очевидностью, проводит самостоятельную от России политику, и некоторые японцы любят сравнивать Узбекистан с Японией сразу после реставрации Мэйдзи, когда японцы усиленно стремились создать сильное, самостоятельное государство. В частности, чиновники Министерства финансов надеются, что Узбекистан будет развиваться по "японской модели", то есть при тесном взаимодействии правительства и частного сектора. Они критикуют Международный валютный фонд за то, что тот, по их мнению, навязывает странам с переходной экономикой свою модель "чистой" рыночной экономики, не учитывая специфику каждой страны, и этим создает хаос.

Руководители Узбекистана также критически относятся к рекомендациям МВФ и нередко говорят, что они предпочитают "японскую модель". Более того, они охотно поддерживают позицию Японии по разным международным вопросам<sup>16</sup>. После своего визита в июле 1997 года в страны Центральной Азии во главе большой делегации покойный Обути Кэйдзо (депутат парламента, ставший в сентябре того же года министром иностранных дел, а в июле 1998 года — премьер-министром) с воодушевлением отметил, что "высказывание г-на Каримова о том, что он готов стать представителем японских интересов в Центральной Азии, произвело большое впечатление"<sup>17</sup>. Конечно, ввиду непростых отношений между странами Центральной Азии такие высказывания президента Узбекистана нельзя воспринимать буквально, но, тем не менее, они ласкают слух некоторых японских политиков и чиновников. В целом и узбеки, и японские лоббисты Узбекистана успешно внедрили в правительственные круги Японии мысль о том, что ключевая страна в Центральной Азии — это Узбекистан.

В то же время Казахстан всячески подчеркивает, что все крупные страны мира интересуются Казахстаном, и не скрыва-

---

<sup>16</sup> См. *Шерзод Кудратходжаев*. Япония рассматривает Узбекистан как ключевого партнера в регионе. Доступно в Интернете по адресу: <http://www.fergana.org/analitics/015.html>.

<sup>17</sup> *Roshia Chuo-Ajia Taiwa Misshon Hokoku: Yurashia Gaiko-eno Josho* [Отчет Миссии для диалога с Россией и Центральной Азией: Прелюдия евразийской дипломатии]. Токуо: Japan Center for International Exchange, 1998, pp. 13, 92.

ет, что отношения с Японией не являются для него особо приоритетными. Такая недооценка взаимна, и потенциал развития отношений между двумя странами до сих пор в должной мере не реализован.

Здесь стоит сделать замечание общего характера относительно японской дипломатии. Страны со "стратегической" дипломатией, в частности США, сначала выстраивают стратегию, а потом, наблюдая реакцию других стран, понемногу корректируют ее. Японцы же сначала слушают тех, с кем они собираются иметь дело, а потом решают, какие отношения с ними будут строиться. Именно поэтому дружелюбное отношение Кыргызстана и Узбекистана и безразличное отношение руководства Казахстана сильно повлияли на позицию Японии. Вообще нужно отметить, что, несмотря на внешнюю схожесть мнений Японии и США по ряду международных вопросов, образ мышления и поведение японской дипломатии значительно отличаются от американских.

Нельзя, конечно, сказать, что Казахстан совсем не интересуется Японией. Немало молодых казахов искренне хотят изучать культуру и экономику Японии. В свою очередь, руководство Казахстана, поручив в 1998 году известному японскому архитектору Курокава Кисё разработать генеральный план застройки города Астаны, явно рассчитывало на финансовую помощь Японии. Но дело шло не совсем гладко: некоторым представителям казахстанского руководства план Курокавы показался слишком экстравагантным, и они до недавнего времени оставляли в резерве альтернативный план. Это обстоятельство вынуждало японское правительство с осторожностью подходить к данному плану, но, тем не менее, оно помогло Курокаве проводить исследования и, кроме того, предоставляет ОПР для улучшения в Астане систем водоснабжения, канализации и оказания экстренной медицинской помощи.

Следует добавить, что у Казахстана тоже есть "азиатское" направление, но более многостороннего характера. В частности, Назарбаев, выступая на Генеральной Ассамблее ООН в октябре 1992 года, выдвинул идею по организации Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА). Многие страны, в общем одобряя эту идею, находят ее слишком амбициозной, но недостаточно эффективной. Япония, не проявив к ней вначале особого интереса, полагает, что, несмотря на некоторую аморфность, идея эта неплоха, и в последнее время регулярно уча-

ствуется в заседаниях СВМДА на разных уровнях в качестве наблюдателя.

### *3-3. Неопределенность геополитических интересов*

Японцы хорошо осознают геополитическое значение Центральной Азии как региона, находящегося между Россией, Китаем и Средним Востоком, и в теоретическом плане уделяют данной проблеме серьезное внимание. Но это общее осознание не находит прямого отражения в конкретных действиях. В отличие от немалой части политической элиты США, японцы не стремятся сдерживать влияние России, Китая и Ирана в данном регионе. Это, с одной стороны, очередной раз свидетельствует о неразвитости стратегии безопасности у японской дипломатии. Даже на такие прямо связанные с безопасностью страны события, как незаконная продажа Казахстаном 40 истребителей МиГ-21 Северной Корее в 1999 году, Япония реагировала куда менее жестко, чем США.

С другой стороны, здесь находит проявление последовательное стремление Японии развивать отношения с любой страной не в ущерб отношениям с другими странами. Японские дипломаты полагают, что Япония может сотрудничать с Россией и Китаем для достижения общей цели — стабильности в Центральной Азии. Правда, на самом начальном этапе становления отношений со странами Центральной Азии существовал замысел использовать их как дипломатический козырь в отношениях с Россией: японцы начали уделять большое внимание Кыргызстану именно потому, что Акаев ясно высказался относительно необходимости возвращения Японии Северных территорий. Но позиция Акаева никак не повлияла на Россию, и японцы оставили эту идею.

Для стран Центральной Азии весьма актуальны проблемы, касающиеся взрывоопасной ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая и потенциальной возможности массового переселения китайцев, но Япония пока не связывает с ними свою китайскую и центральноазиатскую политику.

### *3-4. Ограниченный интерес к демократизации*

В отличие от США и ряда европейских международных организаций, Япония не считает демократизацию стран Централь-

ной Азии своей приоритетной задачей. Японские политики и чиновники часто говорят о том, что демократию нельзя навязывать извне и что каждая страна вправе иметь свою модель демократии. В условиях, когда важнейшей задачей является восстановление экономики, по их мнению, демократизацию лучше осуществлять постепенно. С одной стороны, этот подход можно понять, если учесть, что категорическое осуждение недемократичности выборов и политики президентов стран Центральной Азии со стороны американцев и европейцев не стимулирует демократизацию, а иной раз, напротив, усиливает антизападную и антидемократическую тенденции.

Но, с другой стороны, те, кто это утверждает, замалчивают тот факт, что во многих странах Центральной Азии идет не "медленная демократизация", а усиление авторитарных режимов. Некоторые японские чиновники гордятся тем, что Япония первой среди развитых стран протянула руку Исламу Каримову, которого другие страны подвергали критике за недемократическую политику, и что вслед за Японией США и МВФ сблизилась с Узбекистаном (это, впрочем, свидетельствует о том, что и США может жертвовать демократизацией ради других целей). Резкое усиление авторитарной тенденции в Казахстане в середине 1990-х годов тоже не повлияло на японо-казахстанские отношения.

Здесь, по-видимому, отражается скрытая сторона истории демократизации Японии. Хотя в Японии со второй половины XIX века существовали демократические силы, демократизация осуществлялась в основном извне во время американской оккупации. Этот процесс происходил хотя и не без недостатков, но в целом, на наш взгляд, довольно успешно. Однако тот факт, что политическая система была навязана извне, оставил психологическую рану у некоторой части японцев, и навязывание американских и европейских ценностей другим странам вызывает у них антипатию.

Слабые связи между правительством и неправительственными организациями (НПО) в самой Японии отражаются на деятельности японских чиновников в Центральной Азии. Они общаются преимущественно с представителями правительственных организаций стран Центральной Азии, а контакты с НПО и оппозицией носят спорадический характер. Впрочем, деятельность японских НПО в Центральной Азии также минимальна.

Тем не менее нельзя сказать, что японцы с полным безразличием относятся к проблемам демократии в регионе. Тесные

отношения с Кыргызстаном, по крайней мере до недавнего времени, были связаны с имиджем Акаева как самого демократичного лидера в Центральной Азии. В то же время самый деспотический лидер в регионе, президент Туркменистана Сапармурат Ниязов, пока так и не удостоился приглашения в Японию.

#### 4. ПРИЗНАКИ ПЕРЕМЕН И ПРЕГРАДЫ

В последнее время, все сильнее осознавая свою ответственность в мировом сообществе, правительство Японии начинает активнее действовать в рамках не только двусторонних, но и многосторонних отношений. В октябре 1999 года и в апреле 2000 года оно содействовало ООН в проведении в Саппоро совещаний по созданию безъядерной зоны в Центральной Азии. В декабре 2000 года оно совместно с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) провело в Токио Конференцию по проблемам общей безопасности в Центральной Азии.

По мере развития отношений Японии со странами Центральной Азии и участия в них все большего числа людей уменьшается зависимость этих отношений от личностных моментов. Не только в кругах чиновников и бизнесменов, но и у японцев в целом постепенно растет интерес к Казахстану. Все больше японцев приезжают в Казахстан на продолжительное время: число зарегистрированных в посольстве Японии японцев составило в 1995 году 88 человек, а в 1999 году оно достигло 168 человек<sup>18</sup> (для сравнения: в Узбекистане в том же году были зарегистрированы 129 японцев). Особо следует отметить, что в Японии высок научный интерес к Казахстану, появилось немало хороших специалистов разного профиля: по истории, политологии, экономике, этнографии, фольклористике, музыковедению, лингвистике, экологии Казахстана.

В Узбекистане бизнесу препятствует ограниченность конвертируемости узбекского сума<sup>19</sup>, а в Кыргызстане продолжительное время ощущались последствия баткенских событий. К тому же экономическое положение в обеих странах в последние годы довольно тяжелое, тогда как экономика Казахстана дина-

---

<sup>18</sup> Web-сайт посольства Японии в Республике Казахстан: <http://www.kz.emb-japan.go.jp/en/relation/resident/index.html>.

<sup>19</sup> В октябре 2003 года Узбекистан объявил сум конвертируемым, но некоторые ограничения еще остались.



мично развивается. Поскольку японские предприниматели уже осуществили почти все намеченные проекты в этих странах, они обращают все большее внимание на Казахстан, где шире возможности бизнеса не только в добыче нефти, но и на рынке потребительских товаров. Не случайно в 2002 году экспорт из Японии в Казахстан увеличился на 30 процентов по сравнению с предыдущим годом. Последствия инцидента с Карагандинским металлургическим комбинатом почти преодолены. Сейчас немало японских компаний готовы инвестировать в Казахстан вне программы ОПР и других форм правительственной поддержки.

Итак, в начале нового века уже очевидны признаки более динамичного роста японской активности в Центральной Азии, особенно в Казахстане. Но активизацию дипломатической деятельности задержали проблемы в МИД Японии. В 2001 году разгорелся затяжной конфликт между чиновниками МИД и тогдашним министром иностранных дел Танака Макико, которая публично осуждала своих подчиненных за всевозможные преступления. Этот конфликт еще продолжался, когда начались скандалы вокруг депутата парламента Судзуки Мунэо, который часто вмешивался в дипломатию вообще и в отношения с Россией и Центральной Азией в частности, что привело к расколу дипломатов на его сторонников и противников. В июне 2002 года Судзуки и двух близких к нему дипломатов арестовали, многих других переместили на работу, не связанную с СНГ. Ушли с дипломатической службы бывший директор департамента Европы и один из авторов идеи "евразийской дипломатии" Того Кадзухико, а также посол в Казахстане Мори Тосимицу. Во время этих конфликтов и скандалов японская дипломатия часто оказывалась парализованной, и было не до новых инициатив в отношениях со странами Центральной Азии. Но все это, как нам представляется, проблемы временные и преодолимые.

Более серьезные проблемы существуют у Казахстана. В последнее время казахстанское правительство часто осуждает иностранных инвесторов за их якобы недостаточные меры по охране труда и окружающей среды, и в январе 2003 года президент Казахстана подписал новый закон об инвестициях, который сокращает льготы для иностранных инвесторов и позволяет правительству расторгать контракты в одностороннем порядке. Понятно, что Казахстан начинает переносить акцент с активного привлечения иностранных инвестиций на поощрение казахстанских инвесторов. Но резкая смена инвестиционной полити-

ки оттолкнет тех иностранцев, чье сотрудничество необходимо казахстанским инвесторам, а также подорвет доверие мировой общественности к Казахстану.

Что касается Японии, то Казахстан в декабре 1995 года расторгнул Договор об избежании двойного налогообложения, и до сих пор не только инвесторы, но и правительство Японии каждый раз при предоставлении безвозмездной помощи не могут избежать налогообложения без соответствующего решения парламента Казахстана. Несмотря на многократные высказывания казахстанских политиков и чиновников о заинтересованности в японских инвестициях, технологии и опыте, с их стороны не наблюдается целенаправленных и последовательных шагов, и в целом в практических делах они намного пассивнее, чем японцы. Посольство Казахстана в Японии работает менее активно, чем посольство Японии в Казахстане. В правительственных кругах Казахстана очень мало людей, хорошо знающих Японию. Если такое положение не изменится, то усилия японской стороны могут оказаться бесплодными.

## **5. ВЛИЯНИЕ ПОСЛЕДНИХ СОБЫТИЙ В МИРЕ**

Террористические акты в США 11 сентября 2001 года мало затронули японо-казахстанские отношения. Здесь нет ничего удивительного: и Япония, и Казахстан пока вряд ли могут стать объектами прямого масштабного нападения международных террористов. И хотя события 11 сентября привлекли внимание мировых держав к Афганистану и Центральной Азии, мало что изменилось в их отношениях с Казахстаном, находящимся сравнительно далеко от Афганистана. В то время как под влиянием этих событий многие государства стали проявлять повышенный интерес к Узбекистану, Таджикистану и Кыргызстану, которые предоставили США военные базы для операций в Афганистане, для Японии эти три страны были важными партнерами задолго до 11 сентября. Помощь Таджикистану и Узбекистану в связи с военными операциями в Афганистане явилась как бы продолжением прежней политики.

Тем не менее геополитика в Центральной Азии несомненно изменилась. Во-первых, была уничтожена значительная часть боевиков Исламского движения Узбекистана (ИДУ), которое не только угрожало безопасности Центральной Азии, но и усложняло отношения между странами региона, особенно между Уз-

бекистаном и Таджикистаном. В результате иностранные граждане, в том числе японцы, работающие в Центральной Азии, стали меньше беспокоиться о собственной безопасности, что способствовало активизации их деятельности.

Во-вторых, изменились формы взаимодействия для обеспечения безопасности в регионе. Это произошло двояким образом. С одной стороны, укрепилось сотрудничество между США и странами Центральной Азии, причем Россия поддержала многие инициативы США, и представлялось, что прежние противоречия между США и Россией были устранены. Но в то же время Россия и центральноазиатские страны стремились извлечь выгоду из новой ситуации, предостерегая США от вмешательства в их политику. Характерно, что в январе 2002 года министры иностранных дел государств – участников Шанхайской организации сотрудничества в совместном заявлении выступили против "любых попыток навязать Афганистану те или иные формы правления" и подчеркнули, что борьба с терроризмом должна быть свободна от "двойных стандартов". Здесь ясно просматриваются отрицательное отношение центральноазиатских стран к навязыванию им демократии извне, а также стремление России и Китая использовать борьбу с терроризмом для оправдания своей борьбы с чеченскими и уйгурскими сепаратистами.

Хотя США не перестали критиковать недемократичность политики стран Центральной Азии, убедительность такой критики резко снизилась на фоне бескомпромиссности и агрессивности действий США<sup>20</sup>. Сложилась парадоксальная ситуация: почти все страны мира объединились для борьбы с терроризмом отнюдь не во имя демократии, свободы или других общечеловеческих ценностей, а из расчета укрепить или охранить свои собственные интересы.

Такая ситуация не касалась Японии до войны в Ираке, которая четко выявила различия национальных интересов разных стран, особенно между США и Россией. Правительство Казахстана заняло весьма осторожную позицию и не выступало с

---

<sup>20</sup> Следует напомнить, что для американцев силовое решение проблем не обязательно противоречит демократии, тогда как для многих в Центральной Азии это несовместимые вещи; местная общественность впервые явно проявила недоверие к западной демократии в 1993 году, когда Запад безоговорочно поддержал применение Ельциным вооруженных сил против Верховного Совета России.

критикой ни США, ни России. Но казахстанские СМИ, в том числе и официальные, заняли отчетливо антивоенную и даже антиамериканскую позицию. Упорно муссировались слухи о том, что США в дальнейшем будут поочередно нападать на богатые нефтью и недемократические страны, в том числе на Казахстан. В свою очередь, правительство Японии, вопреки антивоенному настрою общественного мнения, еще до начала войны в Ираке заявило о своей полной поддержке позиции США. Эта позиция, широко освещавшаяся в казахстанских СМИ, вызвала недоумение многих казахстанцев — они, видимо, не учитывали тот факт, что Япония является одним из самых верных союзников США. (Куда более известны атомные бомбардировки Хиросимы и Нагасаки.)

Ввиду быстрого окончания основных военных действий в Ираке панические настроения части казахстанского общества исчезли. Но война впервые показала, что при возникновении крупных международных проблем позиции Японии и Казахстана могут существенно расходиться. Более того, судя по активизации Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества, пророссийская ориентация Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана стала еще устойчивее, и если такая тенденция усилится, то попытки Японии увеличить свое присутствие в этих странах могут столкнуться с трудностями.

## **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОЦЕНКА ДИПЛОМАТИИ БЕЗ БОЛЬШОЙ "СТРАТЕГИИ"**

Все сказанное в настоящей главе никоим образом не означает, что интерес Японии к Центральной Азии невелик. Это отнюдь не так. Проблема заключается в том, что, во-первых, Казахстан, несмотря на его огромную территорию и экономический потенциал, занимает сравнительно небольшое место в центральноазиатской политике Японии; во-вторых, политика Японии в этом регионе не имеет четкого стратегического выражения.

Что же касается не столь тесных связей Японии с Казахстаном, как с некоторыми из его соседей, то очевидно, что такое положение, вызванное скорее случайными обстоятельствами, нежели серьезными политическими причинами, следует скорректировать как с японской, так и с казахстанской стороны. Но как же оценить нестратегический характер японской дипломатии?

Понятие "стратегия" предполагает наличие серьезных интересов. А в отношении Центральной Азии у Японии нет национальных интересов в классическом смысле: жизненно важных экономических интересов, необходимости сохранения безопасности в близких к себе регионах. Более того, как страна, которая официально не имеет армии, Япония не может участвовать в решении проблем безопасности за рубежом, кроме как путем сотрудничества с ООН в невоенных сферах. Япония также не является — и не стремится стать — супердержавой, постоянно соперничающей с другими державами за расширение сфер своего влияния. Так что если задаться вопросом, есть ли у Японии стратегия в отношении Центральной Азии, то ответ предопределен: Япония не имеет такой стратегии и не нуждается в ней, а сама постановка такого вопроса не совсем корректна.

Кто-то может возразить, что проблемы безопасности в таком нестабильном и геополитически важном регионе, как Центральная Азия, настолько важны, что Япония должна уделять им больше внимания, хотя бы в невоенных сферах. По нашему мнению, нестабильность региона часто преувеличивается. Следует напомнить, что конфликты в странах Центральной Азии — и этнические конфликты 1989 — 1990 годов, и даже гражданская война в Таджикистане — почти всегда носили локальный характер и редко выходили за пределы одной страны. Влияние войны в Афганистане также оказалось не столь значительным. Боевики ИДУ, связанные с талибами, но имевшие корни в самой Центральной Азии, шумели на весь регион, но их боевые действия в основном были ограничены отдельными горными местностями. Ход событий показал, что государственность стран Центральной Азии не так слаба, а их границы не столь беззащитны, как утверждают некоторые. Когда же возникают конкретные проблемы, Япония готова участвовать в деятельности ООН, что она и сделала в постконфликтной ситуации в Таджикистане.

Интересы японского правительства в Центральной Азии в основном сводятся к повышению престижа Японии на мировой арене и укреплению дружественных связей с азиатскими странами. Японцы не тратят много времени на обсуждение этих довольно абстрактных предметов, а занимаются конкретными делами, которые, как они считают, могут содействовать реализации этих интересов. Со стороны МИД — это экономическая помощь и укрепление стабильности, по линии Министерства финансов — распространение "японской экономической

модели". С этой точки зрения, несмотря на отсутствие масштабной стратегии, действия Японии в регионе вполне последовательны.

При этом следует учитывать отсутствие единообразия в интересах японцев. Действия деловых и правительственных кругов, несмотря на их тесные взаимные связи в ряде проектов, в основном преследуют разные цели. Бизнесменам важно иметь наибольшую выгоду с наименьшим риском, поэтому, если в какой-либо стране уменьшается ожидаемая выгода или увеличивается риск, они могут переключиться на другие страны Центральной Азии или другие регионы мира. А политики и чиновники могут акцентировать внимание на таких странах, как Кыргызстан, где Япония почти не имеет экономических интересов, или Таджикистан, работа в котором в свое время была сопряжена с физическим риском.

Но здесь возникает другой вопрос — не о стратегии, а о тактике. Как можно оценить результаты центральноазиатской дипломатии Японии, соответствуют ли они поставленным целям? Окончательный вывод делать рано, но очевидно, что результаты пока весьма умеренны. ОПР, которую Япония предоставляет в большом объеме, не всегда встречается с благодарностью. Основную часть ОПР составляют кредиты, которые получающая страна потом должна возвращать. Как мы уже отмечали, существует мнение, что некоторые проекты в рамках ОПР не вполне продуманны и малоэффективны. И в целом концепция экономической, технической и гуманитарной помощи Японии довольно расплывчата, программы помощи охватывают не так много людей со стороны как Японии, так и местного населения, их результаты широко не афишируются. Поэтому усилия Японии в этих сферах менее известны, чем деятельность АМР или в рамках Программы ТАСИС Европейского союза.

Можно задаться также вопросом, достаточен ли вклад в стабильность Центральной Азии преимущественно путем оказания экономической помощи. Сторонники "медленной демократизации" не отрицают, что в конечном счете демократические страны более стабильны, чем авторитарные, но они не объясняют, как следует осуществлять эту "медленную демократизацию". И хотя Япония не принимает непосредственного участия в решении проблем безопасности Центральной Азии, она может собирать большой объем информации, тщательно анализировать ее и давать нужные советы местным правительствам. Эти недостат-

ки, тем не менее, можно исправить, не прибегая к стратегии американского или российского типа. В принципе, по нашему мнению, японское правительство не совершает ошибки, стремясь развивать разносторонние связи и сотрудничество в конкретных сферах, где совпадают возможности Японии и нужды стран Центральной Азии, не уделяя при этом особого внимания разработке некой масштабной стратегии. Трудно сказать, какой из двух типов дипломатии лучше: амбициозная дипломатия с хорошо разработанной стратегией, которая придает динамизм мировой политике, но приводит к соперничеству между державами и порождает конфликтные ситуации, или незаметная дипломатия, не имеющая всеобъемлющей стратегии, но нацеленная на конкретные и практические дела. У каждого своя роль.

Тем не менее нужно признать, что война в Ираке высветила ограниченность роли Японии на мировой арене: как бы она ни пыталась быть самостоятельной в отдельных вопросах, при возникновении крупных событий, имеющих важное военно-политическое значение, ей приходится безоговорочно поддерживать позицию США. В то же время эта война показала, что такие страны, как Франция и Россия, которые имеют более или менее сильные армии и четкие стратегии, также не могут удержать США. Поэтому, даже если Япония станет военной державой, за что выступают некоторые политики, ситуация не изменится в лучшую сторону. Но в то же время очевидно, что хрупок такой миропорядок, который приходится поддерживать не моральным авторитетом, а военной мощью супердержавы, и что кризис такого порядка неизбежно отразится на Японии, ближайшем союзнике США. Поэтому Японии предстоит выработать если и не масштабную стратегию, то более ясное, точное и самостоятельное видение международной ситуации. С целью поддержания стабильности в мире она должна также более активно вести политический диалог с разными странами, в том числе с молодыми государствами Центральной Азии, которые в значительной мере подвержены влиянию меняющегося миропорядка.

## ПОЛИТИКА И ИНТЕРЕСЫ ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ В КАЗАХСТАНЕ

БУЛАТ СУЛТАНОВ И ЛЕЙЛА МУЗАПАРОВА

**Б**еспрецедентно наглая и безжалостная террористическая акция 11 сентября резко изменила международную ситуацию. У мирового сообщества появился один общий враг – терроризм, в результате чего ослабла опасность блокирования России с Китаем, Ираном и Северной Кореей, а также растущего соперничества между США и Китаем. Однако, какими бы позитивными ни были эти явления, они не внесли радикальных перемен в сложную динамику развития Каспийско-Центральноазиатского региона, где сталкиваются интересы крупных центров глобальной экономической и политической власти – США, Европейского союза, Китая, Японии и России. Более того, в последнее время в силу как геополитических, так и экономических причин значимость этого региона существенно возросла. Экономическим и политическим ядром региона является Казахстан.

После развала Советского Союза Казахстан проводил многовекторную внешнюю политику, направленную на установление сбалансированных отношений со всеми ведущими мировыми державами, затрагивающих в равной мере политические и экономические вопросы. Цели такой политики – выравнять влияние внешних участников процесса, привлечь иностранные капиталовложения, создать нормальную международную ситуацию, способствующую развитию страны, укрепить ее независимость и обеспечить внешнюю безопасность. Как отмечал президент Назарбаев в 1995 году, Казахстан стремится к "действительно новому международному порядку, основанному на доверии и безопасности", при непосредственном участии вновь образованных государств в "содержательном диалоге между развитыми и развивающимися странами, в том числе между странами с проч-



но установившейся государственностью и более молодыми государствами"<sup>1</sup>.

Однако в этой общей ситуации произошли некоторые изменения. Весной 2001 года, например, Совет безопасности Казахстана расставил новые акценты во внешней политике страны. Как отметил министр иностранных дел Ерлан Идрисов, "внешняя политика Казахстана остается разнонаправленной и разносторонней, но сейчас этой разнонаправленной политике придается первостепенное значение"<sup>2</sup>. Согласно новой концепции, важнейшими внешнеполитическими партнерами Казахстана являются прежде всего его ближайшие соседи: Россия, центральноазиатские государства, Китай, а также другие страны, входящие в СНГ. На втором месте среди главных стратегических партнеров Казахстана — США и Европейский союз. Затем следуют некоторые другие влиятельные государства, такие как Япония, Индия, Турция и Иран.

Что касается содержательных приоритетов, ясно, что на первый план выдвинулись экономические интересы. Первоочередные задачи Казахстана — ускорение экономического развития путем обеспечения доступа для своего экспорта на иностранные рынки, защита казахстанского бизнеса за рубежом, привлечение инвестиций в основные секторы экономики, в особенности в машиностроение, сельское хозяйство и современные технологии, а также развитие альтернативных транспортных коммуникаций. Казахстан ищет пути интеграции в новый международный экономический порядок, созвучные специфике страны и согласующиеся с задачами государственной и экономической безопасности. В этом контексте главная задача состоит в обеспечении государственного контроля над природными ресурсами и их разработкой. По мере расширения торговли Казахстану важно также добиваться справедливых и сбалансированных условий импорта промышленной продукции и экспорта товаров.

Реализация экономической реформы и стимулирование экономического роста будут во многом зависеть от увеличения притока иностранных финансовых ресурсов в Казахстан. Глобализация, усилившая взаимозависимость всех национальных экономик, имеет особое значение для Казахстана. Как молодое не-

---

<sup>1</sup> Выступление президента Назарбаева по вопросам внешней политики, 15 февраля 1995 года.

<sup>2</sup> *Казахстан сегодня*, 3 марта 2001 года.

зависимое государство с открытой экономикой, Казахстан стремится активно участвовать в решении международных экономических проблем, а также стать частью международных процессов в развитии науки и новых технологий, содействуя таким образом становлению собственного научно-технического потенциала.

Безусловно, решающим фактором для осуществления всех этих чаяний являются энергетические ресурсы Каспийского моря, в частности богатейшего казахстанского сектора, приобретающего международное значение. Во-первых, разработка богатых нефтяных и газовых месторождений Казахстана не только обеспечит ведущим державам экономические преимущества в виде сверхприбылей и доступа к новым дополнительным источникам сырой нефти, но также создаст рычаги давления на ОПЕК. Во-вторых, благодаря нефтяному фактору растет геополитическое и экономическое значение Каспийско-Центрально-азиатского региона, и прежде всего Казахстана. По этой причине все ведущие державы в настоящее время стремятся укрепить свое присутствие в стране и регионе.

В-третьих, Казахстан, как решающий транспортный узел, может стать торговым мостом между Европой и Азией. Возможности развития международного торгового транзита через территорию Казахстана возросли с открытием нового "Шелкового пути" — Транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия (ТРАКЕКА), а также с расширением российских торговых связей с Ираном, Пакистаном и Индией. И наконец, в-четвертых, оставаясь главным экономическим партнером России, Казахстан представляет собой достаточно многообещающий новый рынок для американских, европейских, японских и китайских товаров.

В этих общих рамках отношения Казахстана с каждой из ведущих держав отличаются своей спецификой. В каждом случае эти отношения заслуживают отдельного анализа, и лишь после этого можно переходить к общим оценкам.

## **РОССИЯ**

Почти для всех бывших советских республик, включая Казахстан, Россия была и остается центром новой геополитической и геоэкономической системы. По словам казахстанского президента, "самым важным и на настоящий момент наиболее могущественным [из всех государств СНГ] является Россия. Ее

выбор будет определять стабильность во всем мире и, в частности, в Евразии"<sup>3</sup>. В свою очередь, Казахстан является ближайшим стратегическим партнером России в Центральноазиатском регионе. Но значение двух стран друг для друга не означает, что все проблемы решены и все общие цели достигнуты. Предстоит еще многое сделать для создания законодательной базы отношений, разработки модели межправительственного экономического и политического сотрудничества, расширения и углубления интеграции в экономической, торговой, научно-технической и гуманитарной сферах, а также реализации подлинного стратегического партнерства.

После распада Советского Союза Россия предприняла незамедлительные усилия по собственной интеграции в сообщество европейских государств, сделав отношения с Западом главным приоритетом и в значительной степени "устранившись" из ситуации в Центральной Азии. Центральноазиатские государства, включая Казахстан, рассматривались в этом контексте как "тормоз", замедляющий процесс органической интеграции России в "западноевропейскую цивилизацию". Тем не менее следует отметить, что Москва не позволила соседним государствам полностью выпасть из сферы своего влияния. Это стало очевидно из указа российского президента от 14 февраля 1995 года "О подтверждении стратегического курса Российской Федерации в отношении стран – членов Содружества Независимых Государств"<sup>4</sup>.

Несмотря на это, именно в первые годы после обретения Казахстаном независимости США и европейские государства сделали самые важные шаги по укреплению своего влияния в регионе. За это время крупнейшие западные компании укрепили свои позиции на местных рынках и попытались минимизировать российское экономическое присутствие. К концу 1990-х годов, однако, российское руководство пришло к пониманию того, что России не суждено быстро и безболезненно интегрироваться в Европу, и начало пересматривать внешнеполитические приоритеты. Поворотный момент был обозначен на совещании Совета безопасности Российской Федерации 15 декабря 1999 года, когда в качестве первоочередного объекта внешней политики

---

<sup>3</sup> *Казахстанская правда*, 21 октября 1995 года.

<sup>4</sup> Законодательное собрание Российской Федерации, № 49, март 1995 года.

было названо "ближнее зарубежье", а Казахстан как самое сильное государство региона оказался в центре этой политики.

Формально казахстанско-российские отношения – равноправные отношения между суверенными партнерами, в действительности же они глубоко асимметричны. Это естественно вытекает из разницы в экономическом потенциале двух государств и несопоставимости их геополитического и военного значения. Эта асимметричность отражается в интересах каждого из них и в том, как они их отстаивают.

### ***Задачи экономики***

Россия остается центром притяжения в Евразии, а Казахстан, как и другие центральноазиатские и прикаспийские государства, входит в сферу жизненно важных интересов России. Таким образом, Россия пытается всеми возможными способами усилить свое экономическое присутствие в регионе. В настоящее время усилению российских позиций способствует несколько экономических факторов. Во-первых, почти все существующие трубопроводы, по которым казахстанская нефть попадает на международные рынки, проходят по российской территории. Альтернативные каспийские транспортные пути по-прежнему остаются проектами на бумаге. Дальнейшему укреплению позиций России в регионе способствовало создание Каспийского трубопроводного консорциума (КТК), основой которого послужило долгосрочное соглашение о сотрудничестве между Казахстаном и Россией.

Во-вторых, улучшение экономической ситуации в обеих странах в последние годы стимулировало развитие торговли и контактов между предприятиями, а также связей между пограничными областями. Это также увеличивает преимущества России в Казахстане.

Приоритетное положение России во внешней политике Казахстана главным образом определяется широкой взаимозависимостью и взаимодополняемостью национальных экономик. Россия была и остается основным внешнеторговым партнером Казахстана, на ее долю приходится 20% его экспорта и 50% импорта.

Следует отметить, что в первые годы после распада Советского Союза разветвленные и интенсивные связи, существовавшие в прошлом, быстро разрушились. Однако руководители

России и Казахстана в конечном счете пришли к выводу, что ослабление экономических связей в ходе реформ в каждом государстве наносит урон экономике обоих. В результате оба правительства вновь поставили перед собой задачу восстановления тесных экономических связей и разработали общую позицию по ключевым проблемам торговых и хозяйственных отношений. Упор делается на пять основных областей: 1) развитие межотраслевых связей в области торговли энергоносителями, сельского хозяйства, металлургии, машиностроения и транспорта; 2) гармонизация тарифной и валютной политики; 3) расширение военно-экономического сотрудничества; 4) совместные проекты в освоении космоса и использовании космодрома Байконур и 5) разработка энергетических ресурсов Каспийского региона.

В экономических отношениях с Россией Казахстан стремится к взаимовыгодным отношениям, основанным на законодательно закреплённом равенстве. Министр иностранных дел Казахстана Ерлан Идрисов так охарактеризовал будущее этих отношений: "Самая важная задача — усиление стратегического партнерства, достигнутого правительствами двух стран на рубеже веков. Такова не только политическая воля наших лидеров, но и объективное требование истории и современности"<sup>5</sup>.

### **Оборона**

В области обороны Казахстан является главным приоритетом России в Центральной Азии. Оба государства имеют аналогичную военную инфраструктуру, в том числе общую систему командования ПВО. Космодром Байконур и четыре военных испытательных полигона находятся под общим контролем. В 1994 году Россия и Казахстан подписали соглашения, где оговаривались основополагающие условия использования космического центра и предусматривалась его аренда Россией сроком на двадцать лет с возможностью продления<sup>6</sup>. Почти все космические программы России в настоящее время связаны с использованием Байконура, а найти альтернативные космодромы в ближайшем будущем нереально.

---

<sup>5</sup> Е. Идрисов. Казахстан и Россия на стыке тысячелетий. — *Казахстанская правда*, 17 июня 2000 года.

<sup>6</sup> Т. Мансуров. Развитие казахстанско-российских отношений в процессе суверенизации Казахстана (1991–1995). Докторская диссертация, с. 263–276.

Таким образом, перед Россией с ее военно-космической программой в конце концов встает задача – покончить с зависимостью от иностранных государств. В принципе, сложившаяся ситуация способствует развитию гражданской космической программы, и здесь у казахстанско-российского сотрудничества отличные перспективы. Но в военной сфере, в связи со стратегическим значением этих программ и необходимостью поддерживать высокую степень секретности, необходимы твердые гарантии. Следовательно, можно ожидать, что Россия перенесет свои объекты из Байконура в другие военные зоны на собственной территории, например на военную базу в Плесецке.

Наряду с совместной космической программой Казахстан и Россия в значительной степени сохраняют единый военно-промышленный комплекс Советского Союза. Более 70% продукции тринадцати оборонных предприятий Казахстана поставляется в Россию<sup>7</sup>. В то же время казахстанская армия до сих пор использует старую советскую технику; перевооружение армии и модернизация военной техники остаются делом будущего. Все это превращает Казахстан в крупного потенциального потребителя военно-промышленной продукции России. И хотя не исключена вероятность соперничества с другими производителями, российский военно-промышленный комплекс по-прежнему имеет значительные преимущества.

### **Безопасность**

Россия заинтересована в активном участии Казахстана в ряде совместных программ в области безопасности. Центральная Азия, где в последние годы наблюдается явный рост религиозного экстремизма и международного терроризма, находится в непосредственной близости от России. Российское руководство опасается распространения экстремизма и терроризма на территорию Поволжья, где проживает много мусульман. В этом отношении Казахстан представляет собой "щит" для России, а российские и казахстанские вооруженные силы составляют фундамент Договора о коллективной безопасности – механизма, при помощи которого Россия и центральноазиатские государства пытаются справиться с новой угрозой со стороны экстр-

---

<sup>7</sup> Э. Абен. Казахстанско-российские отношения: факторы "за" и "против". – *Саясат*, № 3, 1997.

ремизма и терроризма. Самой конкретной инициативой в данной области являются недавно созданные коллективные силы быстрого развертывания (КСБР) в Центральной Азии. В более общем плане Россия активно поддерживает участие Казахстана в других международных и региональных органах, прежде всего в Шанхайской организации сотрудничества, которая является спонсором других антитеррористических начинаний, и в Содружестве Независимых Государств.

Вопросы региональной безопасности тесно связаны с более широкими геополитическими интересами России в Центральной Азии, в особенности учитывая возрастающее геополитическое значение региона. Здесь процесс геополитической конфронтации между ведущими мировыми державами, включая США, Китай и Россию, проявляется особенно ярко. Окончательная консолидация позиций США в регионе как результат размещения там военных баз радикально изменила соотношение сил в этой части земного шара. В результате отношения с Казахстаном станут еще важнее для России, а непосредственная задача российской дипломатии состоит в том, чтобы не допустить ослабления влияния на Астану, — задача нелегкая, принимая во внимание ситуацию вокруг Каспия.

### **Проблема Каспия**

Одной из самых важных в отношениях России с Казахстаном является проблема Каспийского моря. В принципе, позиции Москвы и Астаны по данному вопросу совпадают. Правительства двух стран подписали соглашение, снимающее ограничения на использование морского дна в северной части Каспийского моря, таким образом, как отметили официальные лица обеих стран, "выведя проблему из прежнего тупика"<sup>8</sup>. У сторон, однако, сохраняются разногласия по нескольким оставшимся вопросам, включая проблему транспортировки казахстанской нефти на международный рынок.

В настоящее время основной поток углеводородов из Казахстана проходит через российскую территорию посредством Каспийского трубопроводного консорциума и трубопровода

---

<sup>8</sup> И. Галаджи. Каспий: новые реалии. — *Нефть России*, № 7, 2000.

Узен – Атырау – Самара. Альтернативные проекты экспорта казахстанской нефти продолжают существовать лишь в планах. В сложившихся обстоятельствах Россия, очевидно, стремится к следующему: 1) сохранению экспортной зависимости Казахстана от России, которая дает Москве дополнительные рычаги влияния. В ожесточенной геополитической борьбе за влияние в Центральной Азии наличие такого рычага может иметь решающее значение; 2) увеличению платежей Казахстана за экспорт нефти через российскую территорию, которые существенно пополняют российский бюджет; и 3) установлению господства над экспортом каспийской нефти как средству усиления собственных позиций в борьбе за свою долю рынка.

Казахстан, однако, активно ищет альтернативные пути транспортировки за пределами территории России. Перспективными в этом отношении могут оказаться проекты прокладки трубопроводов через территорию Ирана, Китая и Азербайджана, не в последнюю очередь благодаря тому, что они заметно ослабят влияние Москвы на Астану.

Казахстану и России также удалось избежать споров по поводу различных месторождений. В 1997 году Россия объявила тендер на разработку месторождения Курмангазы (северный сектор Каспийского моря). Астана выступала резко против этого шага, предъявляя права на восточный участок месторождения, находящийся в казахстанском секторе. Затем Москва неожиданно отменила условия тендера и подтвердила, что восточный сектор месторождения находится под юрисдикцией Казахстана. За этим немедленно последовало совместное решение двух стран, принятое в апреле 1998 года, о разграничении прав на разработку придонного слоя в северной части Каспийского моря, а в июне Москва и Астана подписали официальное соглашение<sup>9</sup>. В результате в настоящее время между Россией и Казахстаном не существует серьезных конфликтов по вопросам Каспия. Совпадение позиций двух стран и достигнутые ими соглашения могут лучше чем что бы то ни было послужить основой для более широкого пакета соглашений, устраняющих разногласия между другими прибрежными государствами.

<sup>9</sup> Э. Абен. Указ. соч.



### **Русская диаспора**

Еще одним вопросом, в значительной степени определяющим интересы России в Казахстане, является присутствие там огромной русской диаспоры. После распада Советского Союза шестимиллионная русская диаспора в Казахстане стала второй по величине в "ближнем зарубежье" (на Украине проживает около 11 млн. русских). Согласно результатам переписи населения 1989 года, русские составляют вторую по величине этническую группу Казахстана — 37% населения республики; в северных областях, граничащих с Российской Федерацией, русские составляют 66%.

С обретением Казахстаном независимости в русской диаспоре наметилась выраженная тенденция к миграции, в особенности в Российскую Федерацию. В 1992 году республику по разным причинам покинуло около 175 тыс. человек; в 1993 году — 170 тыс., в 1994 году — около 283 тыс., в 1995 году — около 170 тыс., в 1996 году — более 120 тыс., в 1997 году — 174,5 тыс. и в 1998 году — 124,5 тыс.<sup>10</sup> Таким образом, в 1992–1998 годах Казахстан покинуло приблизительно 1,2 млн. русских. Сегодня в Казахстане проживает 4,5 млн. русских, которые составляют около 30% населения по сравнению с 31,4% в 1992 году.

В этом вопросе Россия преследует двоякий интерес. С одной стороны, нынешний демографический кризис в России предрасполагает этнических русских к перемещению в Россию. Большинство из них при этом находятся в активном трудоспособном возрасте. Некоторые российские эксперты считают этот вид миграции благотворным для России, так как он обеспечивает приток человеческих и денежных ресурсов в ее экономику<sup>11</sup>. С другой стороны, Россия должна обеспечить вновь прибывших жильем и основными видами помощи, что не так легко сделать, учитывая катастрофический дефицит бюджетных средств в стране. По данным российской миграционной службы, иммигранты из Казахстана составляют более половины всех иммигрантов из стран СНГ. Чтобы обеспечить их всех, России пришлось предусмотреть огромные ассигнования как из феде-

---

<sup>10</sup> Э. Жунусов, М. Нургожин. Материя и идеалы. — *Деловая неделя*, 15 мая 1998 года.

<sup>11</sup> Там же.

рального, так и из местных бюджетов (около 150 млн. долл. США в год), хотя объем фактически выделенных средств редко достигал такого уровня<sup>12</sup>. В конечном счете Россия в целом не испытывает энтузиазма по поводу дальнейшего притока иммигрантов, но забота о соплеменниках остается одним из главных пунктов в риторике российской политической элиты. Этот вопрос остается для Москвы средством давления на соседние государства, в том числе на Казахстан.

Итак, Россия и Казахстан, в силу множества объективных и субъективных причин, продолжают оставаться чрезвычайно тесно "взаимосвязанными" государствами. Именно этот факт в значительной степени определяет динамику российских интересов в Казахстане. По многим параметрам уровень и интенсивность взаимных интересов практически не имеют аналогов в двусторонних отношениях на постсоветском пространстве.

#### **СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ**

Во время президентства Клинтона внешняя политика США в отношении Казахстана и других прикаспийских и центрально-азиатских государств отвечала очевидной потребности заполнения геополитического и экономического вакуума, образовавшегося в регионе, ослабления зависимости этих государств от их могущественных соседей, в частности России, Китая и Ирана, и ускорения — при помощи экономических рычагов — вывода ядерного оружия и развития демократии и рыночной экономики.

Сегодня, однако, акценты в американской внешней политике смещаются. Это результат как изменения геополитического контекста в регионе, так и новых направлений в политике администрации Буша. Возрастающее значение региона как удобного коридора сообщения "между Западом и Востоком" и "между Югом и Севером", увеличение спроса на энергоресурсы в мире и их значительные запасы в регионе, а также борьба с международным терроризмом — все это не могло не привлечь внимания Вашингтона.

---

<sup>12</sup> Э. Жунусов, М. Нургожин. Указ. соч.

### **Экономические факторы**

17 мая 2001 года администрация США опубликовала доклад о национальной политике в области энергетики, в котором говорилось о состоянии дел в отрасли и излагались основные направления будущего развития. Как отмечалось в докладе, США в настоящее время являются крупнейшим потребителем энергоресурсов в мире, Китай находится на втором месте, а Индия – на шестом. По этой причине США приходится искать источники энергии, которые не были бы привязаны только к местным или ближневосточным ресурсам. Более того, согласно данным управления энергетической информации Министерства энергетики США, спрос на энергию в развивающихся азиатских государствах в ближайшие 20 лет возрастет на 129 процентов, а самыми крупными потребителями и главными политическими игроками станут Китай и Индия<sup>13</sup>.

Если к значительным нефтяным запасам каспийского региона добавить запасы газа, составляющие почти две трети всех мировых ресурсов, заинтересованность США в данном регионе становится еще более понятной. Львиную долю этих ресурсов контролирует Казахстан. Вероятные запасы сырых углеводородов в Казахстане, в том числе в шельфе Каспийского моря, составляют 13 млрд. тонн нефти и конденсата и 7,1 трлн. кубических метров природного газа<sup>14</sup>. Согласно докладу Госдепартамента США, подготовленному к визиту Назарбаева в Вашингтон в декабре 2001 года, в ближайшие десять лет Казахстан может занять второе место по экспорту нефти в мире. По оценкам, запасы только одного месторождения – Кашаганского – превышают все вместе взятые ресурсы США<sup>15</sup>.

Имея в виду разработку природных ресурсов каспийского и центральноазиатского регионов, США продолжают подчеркивать значение беспрепятственного доступа американских компаний к добыче нефти, одновременно стремясь ограничить попытки России и Ирана усилить свое влияние на экономику Казахстана, Азербайджана и Туркменистана и поддерживая пла-

---

<sup>13</sup> F. Hill, R. Spector. The Caspian Basin and Asian Energy Markets. – *Brookings Institution Conference Report No. 8*, September 2001, p. 1.

<sup>14</sup> А. Абишев. Стратегическое партнерство. – *Новости недели*, № 51, с. 7.

<sup>15</sup> *Washington File*, 21 December 2001//www.usinfo.state.gov.

ны строительства трубопроводов за пределами территории России и Ирана.

Невзирая на совместную декларацию президентов Буша и Назарбаева во время саммита в декабре 2001 года, подтверждающую их приверженность диверсификации экспортных путей, США продолжают придавать первоочередное значение строительству трубопровода Баку–Джейхан<sup>16</sup>. Очевидно, что США намереваются не только сохранить, но и значительно увеличить масштабы своего присутствия в регионе. Если, например, в 2000 году США уже занимали первое место по объему совокупных прямых иностранных инвестиций в регион (4 млрд. долл. США)<sup>17</sup>, то в ближайшие десять лет ожидается, что объем американских капиталовложений возрастет до 200 млрд.<sup>18</sup> Ставка США на нефтегазовые ресурсы регионов стала естественным следствием сложных отношений с государствами Персидского залива и другими членами ОПЕК, а также неопределенности относительно стабильности поставок в результате войны США с терроризмом.

Наряду с естественной заинтересованностью США в энергетических ресурсах Каспийско-Центральноазиатского региона, Вашингтон рассчитывает на использование своей роли в разработке ресурсов в качестве рычага влияния на политику центральноазиатских государств, в особенности на политику, тесно связанную, хотя не всегда открыто признаваемую, с интересами России. Соединенным Штатам небезразличны эти ресурсы, так как они в конечном счете могут уйти в Китай и Индию, чья интенсивно развивающаяся экономика сможет через десять – пятнадцать лет конкурировать с экономикой США. Нефть из западного Казахстана может поставляться в Китай через Индию по двум возможным маршрутам: из Туркменистана через Афганистан и Пакистан или из Ирана через Пакистан или по морскому дну либо иранскими танкерами. В конечном счете использование азиатских маршрутов приведет к более тесным отношениям между политикой Казахстана и Туркменистана и политикой стран-потребителей. А в сочетании с возрастающим влиянием России в регионе и интенсификацией российско-иранского со-

<sup>16</sup> *Washington File*, 22 December 2001//www.usinfo.state.gov; *Washington File*, 21 December 2001.

<sup>17</sup> А. Абишев. Указ. соч.

<sup>18</sup> www.khabar.kz – 24.12.2001.

трудничества эти события могут привести к некоторому "геополитическому ослаблению" позиции США.

По мере того, как США под давлением Индии и Китая вынуждены уделять больше внимания растущему спросу на энергоресурсы, и по мере усиления соперничества между США и Россией за эти ресурсы и увеличения бремени американских санкций против Ирана (что обходится казне в 15–19 млн. долл. США ежегодно) Вашингтону придется пойти на диалог с другими странами, одновременно развивая уже начатый двусторонний диалог с центральноазиатскими государствами. Кроме того, возрастающая роль США в Каспийско-Центральноазиатском регионе не только укрепит энергетическую безопасность США, но и создаст новые формы давления на страны ОПЕК. И наконец, заинтересованность США в расширении присутствия американских компаний в различных секторах казахстанской экономики и в создании благоприятных условий для инвестиций должна стимулировать развитие новых областей торговли между Востоком и Западом и проектов в области коммуникаций, включая создание альтернативной системы трубопроводов.

Что касается Казахстана, то он заинтересован в углублении дружбы с единственной в мире сверхдержавой. Отношения с США, наряду с отношениями с Россией и другими странами СНГ, являются для Казахстана важным внешнеполитическим приоритетом. Более того, в 1997 году было объявлено о стратегическом партнерстве между двумя правительствами. Широкомасштабное экономическое сотрудничество между США и Казахстаном уже существует. Прямые капиталовложения США в Казахстан выше, чем в другие центральноазиатские государства, и составляют 28% от всех иностранных инвестиций в стране. В Казахстане зарегистрировано более 320 казахстанско-американских совместных предприятий и около 100 американских компаний. Самым важным аспектом двусторонних отношений является сотрудничество в нефтегазовом секторе. Стороны работают над созданием транспортного коридора между Востоком и Западом, в который входит и проект Баку–Джейхан.

Несмотря на эти достижения, в двусторонних экономических и торговых отношениях остается ряд неразрешенных вопросов. Самыми серьезными являются антидемпинговые проблемы, связанные с казахстанским экспортом на американский рынок, прежде всего стали, урана, титана и силикомарганца. Кроме того, Казахстан рассчитывает на справедливый режим

внешней торговли, включая нормальный торговый статус в отношениях с Соединенными Штатами. Казахстан также ожидает решения США о присвоении ему статуса страны с рыночной экономикой. Такое решение уже было принято Европейским союзом в 2000 году, и эта мера значительно облегчила экономическое сотрудничество с государствами, входящими в ЕС. По этой же причине Казахстан добивается вступления во Всемирную торговую организацию.

### **Фактор безопасности**

Центральноазиатский регион играет потенциально большую роль в борьбе США против терроризма благодаря его географической близости к самым взрывоопасным "горячим точкам" планеты, общим границам с Афганистаном и предпринимаемым им усилиям по предотвращению распространения оружия массового поражения. США придавали ключевое значение государствам региона в связи с тем, что там можно было разместить гуманитарные и военные ресурсы во время войны в Афганистане, а также с тем, что они оказывали содействие в широкомасштабной операции по сбору разведывательных данных в самом сердце борьбы против глобального терроризма. Кроме того, США рассматривают Центральноазиатский регион как буфер в борьбе против распространения религиозного и политического радикализма. Во всех этих областях Казахстан может сыграть важную роль, в особенности в том, что касается нераспространения ядерного оружия.

Основываясь на соглашении об уничтожении ядерного оружия в Казахстане, заключенного в начале 1990-х годов, администрация Буша продолжает подчеркивать безотлагательность мер по недопущению утечки из страны остающихся там радиоактивных материалов и с этой целью стремится к сотрудничеству с казахстанским правительством, в особенности в сфере обмена информацией. Совместная американско-казахстанская декларация, подписанная в декабре 2001 года, призывает к полному учету и физической охране материалов, которые могут использоваться при создании ядерного, биологического и химического оружия. Такое сотрудничество будет развиваться в рамках американско-казахстанского Соглашения об ослаблении угрозы<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> *Washington File*, 22 December 2001//www.usinfo.state.gov.

Таким образом, обозначив борьбу с международным терроризмом в качестве наиболее важной задачи в сфере собственной безопасности на сегодняшний день, Вашингтон стал рассматривать Казахстан и другие страны региона как свой стратегический тыл, позволяющий осуществлять эту борьбу с минимальными потерями.

США относятся к реализации этой задачи с высокой степенью политической и экономической прагматичности. Например, признав необходимость углубления сотрудничества с Казахстаном и другими центральноазиатскими государствами в сфере безопасности, Вашингтон стремится развивать как двусторонние связи, так и многосторонние меры, такие как программа НАТО "Партнерство ради мира". Вашингтон также объявил о своем намерении расширить финансовую помощь и программы поддержки в целях усиления пограничной безопасности и системы ПВО Казахстана, рассматривая это в качестве аванса за поддержку США в войне против терроризма и материальный вклад в создание кольца из государств, соответствующим образом вооруженных и дружелюбно настроенных по отношению к США.

Эти новые акценты во внешней политике США также объясняют, почему Вашингтон уже не критикует с таким пафосом, как прежде, режим и внутривнутриполитические события в Узбекистане. Воздушное пространство Узбекистана и военная база в Ханабаде близ Ташкента приобретают особую ценность в контексте антитеррористической деятельности США. Еще одним признаком перемен стало приостановление срока действия статьи 907 "Акта о поддержке свободы"<sup>20</sup>, положения которой отказывали Азербайджану в праве на получение помощи. Белый дом нуждался в содействии Азербайджана в борьбе против терроризма и религиозного радикализма и поэтому предпринял более значительные, чем прежде, усилия по устранению этого законодательного препятствия. Администрация также предложила, в качестве частичного противовеса, увеличить военно-техническую помощь Армении на 4,6 млн. долл. США<sup>21</sup>. Оба шага можно рассматривать как ответ Вашингтона на инициативы Москвы в Закавказье, в частности на расширение военных связей с Арме-

---

<sup>20</sup> А. Арманг. США смягчат санкции против Азербайджана и предоставят военную помощь Армении. — *Независимая газета*, 31 октября 2001 года.

<sup>21</sup> Там же.

нией, и как попытку усилить собственное геополитическое присутствие в регионе под лозунгом борьбы с международным терроризмом.

Несмотря на то что глобальные позиции США усилились, в особенности в Центральной Азии и на Кавказе, перед Америкой по-прежнему стоят нерешенные проблемы. Провал мирного процесса на Ближнем Востоке и рост антиамериканских настроений в мусульманских районах мира в результате ответных действий США на террористические акты усиливают зависимость США от партнерских отношений с Россией и другими государствами регионов, в которых в настоящее время расширяются интересы США, например Центральной Азии.

Еще в одном, последнем аспекте изменившаяся повестка дня США вызвала дальнейшие изменения в подходе США к Центральной Азии. В силу того что, как повсеместно признается, безопасность и экономические факторы находятся во взаимной зависимости, одним из способов снижения напряженности в Центральной Азии и уменьшения опасностей, связанных с борьбой против терроризма, является содействие политической и экономической интеграции этих государств. Очевидно, именно по этой причине США не только не станут противодействовать интеграции внутри региона, хотя до недавнего времени Вашингтон рассматривал все региональные органы как пророссийские, но и будут использовать интеграцию для продвижения своей краткосрочной политики в Каспийско-Центральноазиатском регионе.

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Укрепление отношений с Евросоюзом с самого начала было одним из главных приоритетов казахстанской дипломатии. В первом серьезном внешнеполитическом документе Республики Казахстан – "Стратегическое устройство и развитие Казахстана как суверенного государства", изданном в 1992 году, подчеркивалось значение вступления в мировое сообщество путем создания партнерских отношений с "тремя главными центрами рыночной системы" – США, Японией и Западной Европой. Отношения Казахстана со странами, входящими в Европейский союз, основываются на серии соглашений, самым важным из которых является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное в январе 1995 года и вступившее в силу 1 ян-



варя 1999 года. В соглашении устанавливаются правовые основы многостороннего политического, экономического и культурно-гуманитарного сотрудничества между Казахстаном и ЕС, а также предусматривается содействие со стороны ЕС в строительстве рыночной экономики и укреплении демократических процессов. Казахстан также подписал ряд двусторонних соглашений о политическом, экономическом и культурном сотрудничестве с Великобританией, Францией, Германией, Италией, Швецией и другими странами.

Помощь ЕС Казахстану направляется в здравоохранение, социальную сферу, на научные исследования, рыночные реформы и либерализацию экономики. По программе ТАСИС, для Казахстана в целом превышающей 120 млн. евро, 25 млн. выделяется на период 2000 – 2003 годов. Кроме того, Казахстан участвует в программе ИНОГЕЙТ (транспортировка нефти и газа в Европу), предназначенной для диверсификации существующей системы доставки углеводородов из Центральной Азии в Европу, и программе ТРАКЕКА – планируемом транспортном коридоре Азия – Кавказ – Европа. В Казахстане также активно работает Европейский банк реконструкции и развития.

В 2000 году объем торговли Казахстана со странами Европейского союза составил 3,09 млрд. долл. США, из них 2,074 млрд. приходилось на экспорт из Казахстана, что превышает объем его экспорта в страны СНГ. За первые пять месяцев 2001 года товарооборот между Казахстаном и ЕС достиг 1,374 млрд. долл. США, из них 847 млн. приходилось на экспорт и 527 млн. – на импорт. Самым крупным европейским партнером Казахстана стала Италия: 13,2% всего казахстанского экспорта приходится на эту страну.

Как отмечал бывший глава представительства Европейской комиссии в Казахстане и Кыргызстане, Казахстан является наиболее экономически динамичным государством региона, привлекающим самые крупные прямые иностранные инвестиции в пересчете на душу населения по сравнению со всеми бывшими советскими республиками. В 2000 году объем европейских инвестиций (1040,3 млн. долл. США) в Казахстан превысил объем американских капиталовложений (993,5 млн.). В целом инвестиции ЕС составляют приблизительно 25% от всех иностранных инвестиций в казахстанские проекты. Крупнейшими инвесторами в Казахстане являются, в порядке возрастания, Великобритания, Нидерланды, Германия и Италия. Самые большие вложения

производятся в нефтяной сектор. Крупные европейские компании, такие как TotalFina, Agip, ENI, Shell, British Gas и British Petroleum, ведут активную деятельность в стране, что позволяет предположить, что с течением времени ЕС укрепит свои позиции в Казахстане и регионе в целом<sup>22</sup>.

12 октября 2000 года Европейский союз присвоил Казахстану "специальный статус государства с рыночной экономикой". Это решение может дать новый толчок сотрудничеству с ЕС, в частности за счет облегчения переговоров по торговле сталью и текстилем, мер по защите интересов казахстанских производителей на европейских рынках, и вопросу о вступлении Казахстана в ВТО<sup>23</sup>. Наконец, в отличие от США, Евросоюз предпочитает в выборе основных критериев при размещении магистралей для транспортировки энергоносителей в регионе руководствоваться в первую очередь коммерческими и экологическими соображениями и лишь потом политическими, и казахстанское правительство полностью разделяет этот подход.

### **Безопасность**

На рубеже веков в Центральной Азии проявились и возросли опасные, прежде недооцененные тенденции: международный терроризм, религиозный экстремизм, организованная преступность и нелегальная миграция. Негативные последствия этих и других опасностей угрожают не только государствам региона, но и России, Китаю и даже Западной Европе. Террористические акты в США 11 сентября 2001 года, попытки обострить ситуацию в Чечне, Центральной Азии и Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая, а также в некоторых государствах Юго-Восточной Азии и даже действия албанских сепаратистов в Македонии — все это является отражением попыток создания "Исламского пояса нестабильности" от Индонезии и Филиппин через Центральную Азию и Северный Кавказ до Балкан.

---

<sup>22</sup> Эта тенденция, по всей вероятности, будет способствовать выбору итальянской компании "Agip" в качестве оператора перспективного Кашаганского месторождения нефти.

<sup>23</sup> А. Ахметов. Интервью с чрезвычайным и полномочным послом Казахстана в Великобритании. — *Континент*, № 20, 2001, с. 37.

Нестабильность в исламских сообществах на Северном Кавказе и в Центральной Азии, а также в российском Поволжье создает опасность для добычи нефти и газа в этих регионах и их транспортировки в Европу. Поэтому, по мнению авторов, необходимы реальные и действенные механизмы для обеспечения совместной борьбы с угрозой международного терроризма и экстремизма, незаконным оборотом наркотиков, контрабандой оружия и нелегальной иммиграцией. Такие механизмы требуют участия европейских государств.

В феврале 2001 года министр иностранных дел Е. Идрисов и Генеральный секретарь Европейского союза Хавьер Солана во время своей встречи обсудили факторы потенциальной угрозы стабильности и безопасности в Центральной Азии, необходимость выработки общей доктрины Казахстана и Евросоюза в отношении Центральной Азии, перспективы общей стратегии ЕС по отношению к Казахстану (аналогичную стратегиям по отношению к России и Украине) и пути активизации совместных усилий по борьбе с незаконным производством и перевозкой наркотиков и торговлей ими. Таким образом, Европейский союз, который ранее не проявлял серьезной заинтересованности в Центральной Азии и, следовательно, не имел долгосрочной стратегии в этом регионе, значительно изменил свою позицию. Более того, если в прошлом политика ЕС практически полностью фокусировалась на нефти, газе и развитии трансконтинентальных транспортных сетей, то после 11 сентября приоритеты сместились в сторону обеспечения стабильности в регионе.

По мнению авторов, опасность нестабильности в Центральной Азии — регионе, проблемы которого все больше затрагивают членов ЕС, — побудит Западную Европу к более активному участию в решении самых насущных проблем региона: отсутствие водных ресурсов, плохое состояние экологии (включая состояние Аральского моря и полигона в Семипалатинске, а также загрязнение окружающей среды в Каспийском регионе в результате добычи нефти), напряженная демографическая ситуация, территориальные и приграничные конфликты.

Сотрудничество с ЕС занимает особое место во внешней политике Казахстана. Казахстану хотелось бы расширить присутствие ЕС в Центральной Азии, в особенности в экономике. В той мере, в какой ЕС готов к расширению политического диалога, Астана должна использовать эту возможность. Развитию отношений между Евросоюзом и Казахстаном в направлении стратегического партнерства благоприятствует много факторов.

## КИТАЙ

Главная задача Китая в Центральной Азии – поддержка существующих политических режимов в каждом центрально-азиатском государстве, так как эти режимы "служат защитой против фундаментализма и ограничивают его влияние". Озабоченность Китая этим вопросом проистекает из необходимости сохранения стабильности в мусульманских районах Китая, которая, по мнению как центрального, так и местного руководства, "напрямую зависит от ситуации в новых независимых соседних исламских республиках", в том числе в Казахстане<sup>24</sup>.

Начиная с официального визита Цзян Цзэминя в Казахстан в октябре 1993 года обе стороны подчеркивали готовность решать все спорные вопросы мирным путем, избегать применения или угрозы применения силы в двусторонних отношениях и не прибегать к действиям, способным создать угрозу безопасности другого государства. Оба государства с самого начала заявили о своем обязательстве не участвовать ни в каких военно-политических союзах, направленных против другого государства, и не объединяться с третьими странами в порядке, наносящем ущерб интересам, государственному суверенитету или национальной безопасности другого государства. В первоначальной декларации 1993 года стороны подчеркивали, что они не допустят использования своей территории третьей стороной, угрожающего национальной безопасности или суверенности государства.

При формировании отношений правительства обеих стран также обязались приложить особые усилия в целях развития экономического и торгового сотрудничества. Казахстан быстро стал главным торговым партнером Китая в Центральной Азии. Благодаря протяженности общей границы с Китаем и наличию природных ресурсов и других необходимых Китаю предметов торговли Казахстан представляет собой перспективный рынок для китайских товаров. Однако во второй половине 1990-х годов, продолжая подчеркивать значение торговли, Китай произвел

---

<sup>24</sup> См. *Lilian Craig Hurris*. Xinjiang, Central Asia and the Implications for China's Policy in the Islamic World. – *The China Quarterly*, No. 133, 1993, p. 125.

корректировку своей политики и стал преследовать геополитические цели с помощью экономических средств. Это объясняет изменения в структуре внешнеэкономических контактов, характере совместных проектов и важное значение, которое придается зарубежным экономическим партнерам<sup>25</sup>. Это объясняет и стремительное повышение уровня экономической активности в Узбекистане, Кыргызстане и даже Таджикистане, а также возобновление акцента на отношениях с Казахстаном и настоятельной необходимости коллективной безопасности и "борьбы с исламским фундаментализмом"<sup>26</sup> в отношениях со всеми центральноазиатскими государствами.

В результате казахстанско-китайские отношения вышли на качественно новый уровень с перспективой строительства новых транспортных коридоров и крупных китайских инвестиций в казахстанский нефтегазовый сектор. В июне 1997 года был подписан тендер, по которому 60% акций компании "Актюбемунгаз" отходило к китайским государственным нефтяным компаниям. Кроме того, страны достигли договоренности о сотрудничестве в области разведки и разработки месторождений твердых пород, нефтяной геологии, гидрогеологии, исследовательских технологий и разработки недр, а также в сфере обмена геологической и технической информацией.

В связи с развитием китайской экономики в последние несколько лет резко возрос спрос на энергоносители. Динамика развития страны, особенно ее западных областей, требует новых источников энергии, и казахстанская нефть представляет собой главную альтернативу. В целом главные экономические интересы Китая в Казахстане концентрируются вокруг: 1) получения доступа к нефтяным и газовым ресурсам как средства обеспечения энергетической безопасности Китая; 2) получения доступа к казахстанской сети транспортных сообщений с целью доставки китайских товаров на европейские рынки; 3) создания возможностей для трудоустройства избыточной китайской рабочей силы и значительной эмиграции китайского населения; 4) расширения доступа Китая на казахстанский, в том числе потребительский, рынок.

---

<sup>25</sup> К. Сыроежкин. Взаимоотношения Китая с государствами Центральной Азии. — *Казахстан-Спектр*, № 1, 2000, с. 77–78.

<sup>26</sup> Там же, с. 95.

В то же время, несмотря на явный прогресс в двусторонних отношениях, между двумя государствами остается ряд нерешенных проблем. Камнем преткновения в казахстанско-китайских отношениях является вопрос о полутора миллионах казахов, проживающих на китайской территории. Решение этой проблемы неизбежно повлечет за собой социальные издержки, материальные потери и угрозу для политической стабильности и национальной безопасности государства, соглашающегося взять на себя эту ответственность. Несмотря на усилия обоих государств, оптимальное решение проблемы пока не найдено.

Вторая ключевая проблема касается использования водных ресурсов рек и водохранилищ, находящихся на территории обоих государств, в частности рек Или и Иртыш. Проблема осложняется тем, что вопросы экономического развития не могут рассматриваться в отрыве от проблем охраны окружающей среды в бассейнах этих рек. Специалисты считают, что уровень воды и экологическая ситуация в бассейне Иртыша уже находятся в ужасном состоянии; необходимо срочно найти решение, приемлемое для обоих государств. Казахстан считает, что со временем к китайско-казахстанскому диалогу об общих реках, в частности Иртыше, присоединится и Россия, поскольку решение этой проблемы отвечает национальным интересам всех трех государств. Принятое решение должно обеспечить охрану водного баланса рек, установить стандарты использования водных ресурсов, определить средства предотвращения их загрязнения и истощения.

Этот вопрос по-прежнему занимает первое место в повестке дня руководства двух стран. Назарбаев и Цзян Цзэминь поручили рабочим группам экспертов при правительствах своих государств задачу сначала сформулировать основу для переговоров, затем приступить к ним. Китайская сторона заявила, что она, как и Казахстан, выступает за справедливое и рациональное использование водных ресурсов рек, протекающих по территории двух государств, на основе международного права, взаимного учета интересов и непричинения вреда другой стороне и окружающей среде. Во время первого раунда консультаций экспертов, проходившего в Пекине 5–11 мая 1999 года, стороны провели всесторонний и тщательный обмен мнениями. В протоколе, подписанном по этому случаю, подчеркивалось, что сотрудничество в данной области должно основываться на общепризнанных нормах международного права. В документе также отмечалось, что прогресс в переговорах "может оказать положительное влияние

на дальнейшее развитие дружеских и добрососедских отношений между двумя государствами"<sup>27</sup>.

Итак, следует отметить, что главные задачи Китая в Центральной Азии, с точки зрения Казахстана, состоят в следующем: 1) ограничении пантюркистского и фундаменталистского влияния; 2) расширении торговых и экономических контактов с государствами региона в целях укрепления своего ограниченного политического присутствия и расширения экономического присутствия в регионе как источнике важнейших товаров и перспективном рынке; и 3) поддержании равновесия политических сил в регионе при сохранении внутренней стабильности в центральноазиатских государствах, но и умелом использовании внешних разногласий между ними. В целом, за исключением возрастающего влияния Турции и Ирана в Центральной Азии, Китай вполне устраивает существующее положение дел, которое содействует обеспечению его национальной безопасности и предоставляет возможности для экономического сотрудничества, приносящего пользу основным районам Китая.

Казахстан, в свою очередь, рассматривает Китай в качестве важнейшего приоритета в своей внешней политике в Азии. Он стремится к укреплению связей с Китаем, во-первых, потому что Китай является мировой державой по своему геополитическому положению, масштабу территории, экономическому потенциалу, демографическим ресурсам и политическому влиянию; во-вторых, у Китая и Казахстана общая граница большой протяженности; в-третьих, Китай представляет для Казахстана своего рода "окно" для проникновения в Азиатско-Тихоокеанский регион, который, по некоторым прогнозам, будет определять экономическое и техническое развитие мира в наступившем столетии.

Кроме того, Китай как быстро растущий рынок может в будущем стать одним из крупнейших партнеров Казахстана. Во многом благодаря потребностям развивающейся китайской экономики самым важным маршрутом для нефтяного экспорта Казахстана может оказаться трубопровод, связывающий западный Казахстан с западным Китаем. Несмотря на его протяженность, этот маршрут не осложнен сколько-нибудь серьезными топогра-

---

<sup>27</sup> Е. Идрисов. Реки добрососедства и дружбы. — *Дипломатический курьер*, № 4, 1999, с. 104.

фическими проблемами. Более того, по этому трубопроводу нефть будет поступать не только на растущий китайский рынок, но и в другие азиатско-тихоокеанские государства.

## **ЯПОНИЯ**

Япония является второй крупнейшей экономической державой в современном мире. Валовой национальный продукт достиг в этой стране в 1996 году 506,6 трлн. иен (более 4 трлн. долл. США) и, в пересчете на душу населения, превысил аналогичные показатели в США. Неудивительно поэтому, что экономический аспект становится решающим в политике Японии по отношению к бывшим советским республикам, в частности Казахстану. Внешнеполитический курс Японии в отношении Центральной Азии отличается прежде всего прагматизмом, продиктованным экономической целесообразностью, и только во вторую очередь — конкретными политическими задачами<sup>28</sup>. Экономическое сотрудничество Японии с новыми независимыми государствами имеет три аспекта: помощь, торговлю и инвестиции.

Интерес Японии к Казахстану и другим государствам Центральной Азии и Кавказа заключается прежде всего в формировании нефтегазового потенциала региона, обеспечивающего стабильность поставок на мировой рынок энергоносителей. Во-вторых, Япония стремится создать новые возможности для своих компаний на иностранных рынках. В-третьих, Япония ищет доступ к будущим путям транзитного сообщения в регионе. И, в-четвертых, она добивается политической поддержки на международном уровне. В этих целях Япония надеется сплотить вокруг себя Казахстан и другие бывшие советские республики, которые обеспечат ей поддержку в ее стремлении к постоянному членству в Совете Безопасности ООН.

Среди бывших советских республик Казахстан является самым важным политическим и экономическим партнером Японии после России благодаря масштабам казахстанской экономики и потенциалу ее роста, в особенности в сфере энергетики, а также благодаря более значительной международной роли Казахстана по сравнению с другими государствами региона, кото-

---

<sup>28</sup> Э. Усубалиев. Политика Японии в странах Центральной Азии в контексте возможного появления нового центра силы. — *Центральная Азия и Кавказ*, № 5 (17), 2001, с. 159.



рую Казахстану обеспечили наличие у него в прошлом ядерного оружия и потенциал будущего крупного поставщика энергоресурсов.

Между Казахстаном и Японией уже существует стратегическое партнерство, соглашение о котором было достигнуто во время визита Назарбаева в Токио в декабре 1999 года. На совещании Двустороннего межправительственного комитета по экономическому сотрудничеству в мае 2001 года премьер-министр Токаев охарактеризовал Казахстан как ближайшего партнера Японии в Центральной Азии и на Кавказе<sup>29</sup>, а посол Японии в Казахстане Кендзи Танака ранее заявил, что "Япония рассматривает Казахстан как своего стратегического долгосрочного партнера в двадцать первом столетии"<sup>30</sup>.

Японское присутствие в Казахстане развивалось медленно. Первоначально оно главным образом ограничивалось различными формами материальной помощи. В Докладе о содействии развитию ОЭСР от 1 января 1993 года пять центральноазиатских республик числились среди развивающихся стран. Это обеспечивало им право на получение официальной помощи на цели их развития — один из каналов, по которым Япония предоставляет финансовую и экономическую помощь. Япония, которая стремится стать азиатским лидером в "обеспечении процветания", торопилась вовлечь центральноазиатские государства в сферу своего влияния. В ходе этого процесса Япония стала крупнейшей страной-донором для центральноазиатских республик, опередив как США, так и ЕС<sup>31</sup>. В 2001 году общий объем предоставленных Японией кредитов составил 580 млн. долл. США, а грантов — 22 млн. долл. США<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Интернет-газета *Навигатор*, 5 мая 2001 года.

<sup>30</sup> *Вечерний Бишкек*, 11 августа 2000 года.

<sup>31</sup> Следует отметить, что помимо тактики Токио по ограничению сотрудничества с центральноазиатскими государствами финансовой и экономической помощью единственным дополнительным аспектом казахстанско-японских отношений было сотрудничество в области нераспространения ядерного оружия. Благодаря вступлению Казахстана в Договор о нераспространении ядерного оружия в марте 1994 года Казахстан и Япония подписали Соглашение о сотрудничестве в области демонтажа различных типов ядерных вооружений на территории Казахстана и Соглашение о введении государственной системы учета и контроля за ядерными материалами.

<sup>32</sup> *Интерфакс-Казахстан*, 15 мая 2001 года.

Стратегия "обеспечения процветания", основное место в которой занимала официальная помощь на цели развития, фокусируется на содействии экономическому развитию других государств и сотрудничестве с ними в рамках мировой экономики. Таким образом, в представлении Японии ее стабильность и благополучие напрямую связаны с углублением взаимозависимости внутри глобальной экономики, которая, в свою очередь, требует тесного сотрудничества с другими государствами. Соответственно, помощь развивающимся странам становится неотъемлемым элементом достижения Японией целей собственного благополучия и безопасности.

Японская помощь, объем которой в 2000 году составил 50 млрд. иен<sup>33</sup>, обычно предоставляется через японские правительственные организации – Агентство международного сотрудничества и Фонд экономического сотрудничества с зарубежными странами. Некоторые из этих проектов не имеют для Японии явной материальной выгоды. Сюда относится реконструкция железнодорожного переезда "Дружба" в Алашанкоу на казахстанско-китайской границе (72,36 млн. долл. США), строительство моста через реку Иртыш в Семипалатинске (215 млн. долл. США), расширение сети скоростных автотрасс в западном Казахстане и несколько проектов развития инфраструктуры в Астане, например строительство международного аэропорта. Япония также планирует капиталовложения в сооружение нового нефтехимического завода в Актау и ветрогенераторов в районе Джунгарских ворот<sup>34</sup>. В 1997 году Агентство международного сотрудничества начало разработку генерального плана развития горнодобывающей промышленности и воздушного сообщения, разработки нефтяных месторождений в Жаман-Айбатском районе и совершенствование системы ирригации и управления водными ресурсами в Кызыл-Ординской области.

Особо следует отметить помощь Японии в восстановлении Семипалатинской области. Япония, которая пострадала от последствий ядерных взрывов, выделила 1 млн. долл. США на преодоление последствий многолетних ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

---

<sup>33</sup> *Вечерний Бишкек*, 11 ноября 2000 года.

<sup>34</sup> *Казахстанская правда*, 30 мая 2000 года.

С другой стороны, прямые японские инвестиции в Казахстане незначительны (по данным Национального банка Республики Казахстан, их объем составил 281,4 млн. долл. США за период с 1994 года), главным образом потому, что в первые годы после обретения страной независимости японские компании считали, что инвестиционные возможности в Казахстане невелики. Бывший посол Японии в Казахстане Хидеката Мицухаси считает, однако, что деловая активность Японии получит дополнительный стимул, если будут созданы разнообразные и богатые возможности для межправительственного сотрудничества<sup>35</sup>. Если существующие частные японские капиталовложения были направлены главным образом в сырьевой и горнодобывающий комплекс, то в последних соглашениях в центре внимания находится и промышленная сфера.

Казахстанско-японские отношения получили первый значительный стимул к развитию во время визита президента Назарбаева в Японию в 1994 году. В последующие несколько лет отношения разворачивались в основном на рабочем уровне и касались экономических вопросов. В январе 1996 года Алматы посетил лидер партии Сакигаке, депутат нижней палаты японского парламента, председатель парламентской лиги японско-казахстанской дружбы и бывший министр финансов Масаёси Такемура. В конце октября – начале ноября того же года премьер-министр Казахстана Акежан Кажегельдин отправился в Токио на организованные Всемирным банком совещания двусторонней комиссии по экономическому сотрудничеству и стран-доноров.

С тех пор состоялись регулярные официальные визиты представителей как исполнительной, так и законодательной власти. Одним из наиболее заметных был приезд в июне 1997 года делегации, возглавляемой Кейдзо Обути, который в то время был депутатом японского парламента и председателем специального комитета по экономической реформе Либерально-демократической партии. Три месяца спустя он стал министром иностранных дел, и его доклад о результатах визита в Центральную Азию и Россию оказал значительное влияние на то, что впоследствии получило название новой японской "евразийской дипломатии"<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> *Панорама*, 26 марта 1999 года.

<sup>36</sup> *Т. Кабдрахманов. Казахстан и Япония: направления взаимовыгодного сотрудничества и параллели внешнеполитических концепций//Актуальные проблемы внешней политики Казахстана, 1998, с. 192.*

Премьер-министр Хасимото, выступая 24 июля 1997 года перед японской Ассоциацией директоров корпораций "Кейдзай Доюкай", объявил об этом новом подходе. В его основу были заложены три принципа. Прежде всего, Япония намерена развивать политический диалог с государствами региона в качестве средства углубления доверия и взаимопонимания. Во-вторых, Япония стремится способствовать разработке природных ресурсов, рассматривая это в качестве пути к повышению благосостояния региона. И, в-третьих, Япония будет привержена делу укрепления мира в регионе, поддерживая нераспространение ядерного оружия, демократизацию и стабильность<sup>37</sup>. Япония также собирается использовать свой вес для содействия усилиям по оживлению внутрирегионального сотрудничества в целях развития транспортно-коммуникационных систем в Центральной Азии и разработки энергоресурсов региона<sup>38</sup>.

Соответственно, японское правительство приняло «Программу действий дипломатии "Великий Шелковый путь"», предусматривающую расширение политических связей и экономического сотрудничества, в том числе усилия по развитию рыночной экономики. Таким образом, Токио впервые дал понять, что центральноазиатский регион включен в число внешнеполитических приоритетов. В призыве Хасимото к деловым кругам расширять сотрудничество со странами "Шелкового пути" многие специалисты усмотрели признак готовности правительства обеспечить гарантии для предпринимательской деятельности в регионе<sup>39</sup>.

Проект "Великий Шелковый путь" охватывает три направления — энергетику, межконтинентальную транспортную систему и телекоммуникации, каждое из которых представляет не только местный и региональный, но и глобальный интерес. В его основе лежит разработка природных ресурсов региона, прежде всего нефти и газа, что рассматривается как главный путь экономического развития и решающий фактор, позволяющий основным импортерам энергоносителей обеспечить стабильность поставок сырья. "Великий Шелковый путь" призван интегриро-

<sup>37</sup> *И. Комиссина. Азиатский вектор политики Узбекистана//Узбекистан: обретение нового облика, 1998. Т. 2, с. 330; Э. Усубалиев. Указ. соч., с. 162.*

<sup>38</sup> *Т. Кабдрахманов, с. 192.*

<sup>39</sup> Там же, с. 191.

вать регион в глобальную транспортно-коммуникационную систему<sup>40</sup>. Нетрудно видеть, что основной движущей силой японской политики является желание диверсифицировать свои источники поставок нефти, и в этом Казахстану и Азербайджану отводится особая роль. В самом деле, некоторые российские эксперты считают, что Япония теряет интерес к энергетическим проектам России, в том числе к Ковыктинскому месторождению в районе Иркутска. В японской прессе появились статьи, в которых говорилось, что проекты в Казахстане и Туркменистане представляются нефтяным компаниям Японии более привлекательными<sup>41</sup>.

В апреле 1997 года Японская национальная нефтяная корпорация (JNOC) и Министерство энергетики и природных ресурсов Казахстана подписали соглашения, на основании которых Япония за свой счет осуществит геологическую и геофизическую разведку северо-западного Приаральского и Терескенского месторождений. Ожидается, что уровень капиталовложений достигнет 1,358 млн. долл. США из общей суммы расходов по проекту в размере 3,87 млн. долл. США. Кроме этого, и Астана, и Токио заинтересованы в расширении японского участия в поиске и разработке нефти в казахстанском секторе Каспийского моря. Таким образом, есть достаточно оснований предполагать, что энергетический фактор станет в будущем доминировать в японско-казахстанских отношениях.

Наконец, свою обычную роль в отношениях между Казахстаном и Японией играет торговля. С точки зрения Казахстана, торговля является важным элементом двусторонних отношений, несмотря на то что Япония занимает всего лишь четырнадцатое место среди торговых партнеров Казахстана. В 2001 году объем взаимной торговли составил около 178,6 млн. долл. США, однако в последние годы он был подвержен колебаниям. По подсчетам Казахстана, он составлял 105 млн. долл. США в 1996 году и 136 млн. долл. США в 1997 году, а по данным японской стороны, 160 млн. долл. США в 1996 году и 228 млн. долл. США в 1997 году<sup>42</sup>. Для Японии Казахстан является крупным поставщиком черных металлов (39 – 42% всего объема экспорта в Японию),

---

<sup>40</sup> Э. Усубалиев. Указ. соч., с. 162.

<sup>41</sup> О. Арин. Япония: концепция евразийской дипломатии, июнь 1999 года.

<sup>42</sup> Деловая неделя, 29 мая 1998 года.

цветных (17–20%) и других недрагоценных металлов (20–30%). В свою очередь, Япония поставляет в Казахстан транспортные средства (28% всего объема импорта из Японии), электронное оборудование и бытовую технику (17%), а также металлоизделия (30%)<sup>43</sup>. Можно ожидать роста этих показателей, учитывая, что Япония приняла решение об увеличении государственных гарантий в рамках своей общей программы помощи. Министерство промышленности и внешней торговли Японии открыло линию на 300 млн. долл. США по страхованию внешнеторговых сделок в целях содействия экспорту из Японии в Казахстан.

Итак, в Казахстане считают, что в японской политике по отношению к Казахстану доминируют экономические интересы. В то же время Казахстан, преследуя как политические, так и экономические цели в своих отношениях с Японией, особенно ценит экономическую мощь этой сверхдержавы в Тихоокеанско-Азиатском регионе, весьма перспективном с точки зрения внешнеэкономической деятельности Казахстана.

## 11 СЕНТЯБРЯ

Позиция Казахстана по отношению к преступлениям международного терроризма, включая террористические акты против американского народа 11 сентября, была и остается четкой и принципиальной. В своем послании Президенту Бушу с выражением соболезнования Президент Назарбаев писал: "Мы возмущены террористическими актами, которые повлекли за собой многочисленные человеческие жертвы. Подобным деяниям, направленным против человечества, не может быть прощения. Весь цивилизованный мир должен объединиться и предпринять активные шаги в борьбе с международным терроризмом"<sup>44</sup>. В заявлении МИД Республики Казахстан от 13 сентября, наряду с оценкой террористических актов 11 сентября как вызова всему мировому сообществу, говорилось о необходимости "совместной беспощадной, тотальной войны против этого глобального зла", а также осуществления в этих целях "эффективных и согласован-

---

<sup>43</sup> Т. Кабдрахманов, с. 195.

<sup>44</sup> Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева Президенту США Д. Бушу. — *Казахстанская правда*, 13 сентября 2001 года.

ных действий всех стран, правительств и международных организаций". При этом было подчеркнуто, что Казахстан готов оказать любую возможную помощь и содействие Соединенным Штатам как в преодолении последствий случившегося, так и в реализации совместных мер по противодействию терроризму во всех его проявлениях<sup>45</sup>. На взгляд авторов, успех борьбы с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом во многом зависит от уровня сотрудничества центральноазиатских стран со всеми ведущими странами – Россией, США, членами Европейского союза, Китаем. При этом главное место в обеспечении безопасности Казахстана и региональной безопасности принадлежит сотрудничеству с Россией, что отвечает взаимным интересам, поскольку Центральная Азия является "южным поясом нестабильности" на российских границах.

Этим объясняются быстрые темпы экономической и военно-политической интеграции в Евразии, в том числе создание Евразийского экономического сообщества, а также обновление и повышение статуса Договора о коллективной безопасности. В борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом и сепаратизмом, наряду с двусторонними отношениями, на первый план должна выйти политика в рамках региональных и субрегиональных систем безопасности, что повышает роль не только Евразийского экономического сообщества и Договора о коллективной безопасности, но также Центральноазиатского экономического союза и Шанхайской организации сотрудничества. К этому следует добавить перспективы, которые открывает Совещание по взаимодействию и выработке мер доверия в Азии (СВМДА), идея которого была давно высказана руководством Казахстана. Первая встреча СВМДА прошла в июне 2002 года, в разгар индо-пакистанского кризиса, и в присутствии президентов Индии и Пакистана их коллеги из Китая, Казахстана и России объединили усилия, убеждая обе стороны свернуть с пути конфронтации.

Нет гарантий, что эта формирующаяся структура институтов превратится в высокоэффективный инструмент решения проблем экономики и безопасности в Центральной Азии. Однако, как отметил министр иностранных дел Казахстана Ерлан

---

<sup>45</sup> Заявление Министерства иностранных дел Республики Казахстан. – *Казахстанская правда*, 13 сентября 2001 года.

Идрисов, только в странах – участницах СВМДА проживает 45% населения планеты, и они представляют часть мировой экономики, значение которой возрастает. Поэтому не только эти страны, но и международное сообщество, включая Европу, Японию и Соединенные Штаты, заинтересованы в успехе совместных действий по укреплению общей безопасности в Центральной Азии, рассматриваемой, как предлагает Е. Идрисов, в самом широком смысле, включая "экономические, культурно-гуманитарные и экологические" аспекты<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> *Панорама*, 8 июня 2001 года.



## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КАЗАХСТАНА И ВНУТРЕННЕЙ АЗИИ

ШЕРМАН У. ГАРНЕТТ

Заметное положение, которое внезапно и неожиданно обрели центральноазиатские государства в ходе возглавляемых Америкой ответных действий на события 11 сентября, практически в одночасье развеяло все сомнения относительно значимости этого региона. Теперь американские вооруженные силы дислоцируются как в самой Центральной Азии, так и на примыкающей к ней территории. Страны этого региона, и даже Россия и Китай, не возражают против американского присутствия, по крайней мере, на период войны с терроризмом и, по крайней мере, на время. Этот всплеск признания стратегического значения Центральной Азии вполне может оказаться лишь временным явлением, которое в конечном счете сойдет на нет, по мере того как в Афганистане будут постепенно свертываться все операции и роль региона станет, как и прежде, малозаметной. Однако основной тезис этой книги как раз и заключается в том, что тенденции, выходящие за рамки нынешней борьбы с терроризмом, видоизменяют евразийское пространство, ломая старые модели дипломатии и власти и заменяя их новыми.

Эти тенденции в политике, экономике, социальной и военной сферах создают новые угрозы, новые модели дипломатии и конфликтов, вызывая, таким образом, обеспокоенность в отношении некоторых регионов, одним из которых является Центральная Азия, и приковывая к ним внимание. Эти тенденции не превращают Казахстан и его соседей автоматически в новый стратегический центр Евразии. В то же время они медленно, но верно ломают транспортные и коммуникационные барьеры, сделавшие этот регион далекой глубинкой. Они уже привели к созданию таких новых, но все еще достаточно хрупких государств, как Казахстан, и новой области дипломатического соперниче-

ства и сотрудничества между этими государствами и их старыми соседями — Россией, Китаем, Индией и Ираном. Но важнее всего то, что все происходящее сейчас в центре Евразии может самым неожиданным и непосредственным образом затронуть ведущие государства, расположенные по его периметру.

Конечный результат может поразить многих из тех на Западе, кто пребывает в полной уверенности в том, что основным источником долговременной вовлеченности США и других западных стран в дела этого региона будет разработка нефтяных и газовых ресурсов. Действительно, когда стало окончательно ясно, что Казахстан не намерен хранить у себя ядерное оружие, оставшееся на его территории после распада СССР, нефть и газ обрели доминирующее значение в западном сознании. Наряду с этим, как показано в главах, написанных Робертом Легволдом, Нилом Макфарлейном и Томохико Уяма, существовали и другие проблемы и интересы, в том числе политические и экономические реформы, вопросы здравоохранения и социального обеспечения, проблемы окружающей среды, а также прав человека и безопасности. Однако все они оказались оттесненными на второе и даже на третье место интересами, связанными с нефтью и газом. С тех пор как было обеспечено ядерное разоружение, западная политика в Казахстане и в регионе в целом выражалась в множестве добрых пожеланий и мимолетных фантазий, но никак не в выработке — за пределами сферы энергетики — четко определенных и взаимоувязанных представлений о комплексе угроз, рисков и интересов, существовавших в этом регионе. Все это изменилось 11 сентября, по крайней мере на какое-то время.

Когда период значительного западного и особенно американского военного присутствия в регионе закончится, тогда, возможно, интересы, связанные с энергоресурсами, дополняемые периодическими декларациями по поводу реформ или соблюдения прав человека, станут основой западной политики в отношении Казахстана на долгие годы. Как достаточно прямо говорится в главах, написанных российскими, китайскими и казахстанскими авторами, интересы России и Китая не исчерпываются вопросами энергетики. Не является это и областью исключительных интересов ни для Ирана и Турции, ни — в особенности — для ближайших соседей Казахстана. Если придерживаться довольно узкого представления Запада о Казахстане, то ему [Западу] уготована роль по большей части незаинтересо-

ванного свидетеля формирования новой региональной системы отношений в политике, военной области и в сфере безопасности, где доминирующее значение будет иметь взаимодействие Казахстана и его центральноазиатских соседей с другими державами и внешним миром в целом. Соединенные Штаты и их союзники могут, совместно или порознь, вмешиваться в этот процесс, с тем чтобы стимулировать позитивные сдвиги в Казахстане или в других странах региона или помочь ему сбалансировать требования соседей, но такое вмешательство будет скорее исключением, чем правилом. Проводя такую политику, Запад, вероятнее всего, будет терпимо относиться к различным итогам развития событий в регионе, хотя не всегда они будут его удовлетворять.

#### **АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ПОДХОД**

Но что если нынешнее обостренное осознание стратегического значения Центральной Азии, возникшее в результате событий 11 сентября и их последствий, в будущем перерастет в альтернативный взгляд на Казахстан и его соседей? Отправной точкой этого альтернативного подхода должна была бы стать не просто случайность, из-за которой особо важная роль отводится Афганистану в возглавляемой США войне с терроризмом, а центральное место, занимаемое Афганистаном и большинством стран Центральной Азии в регионе, который когда-то был единым целым и теперь восстанавливает внутренние связи. Кроме того, при этом следовало бы признать, что эти бескрайние районы Азии и даже обширный исламский мир, когда-то четко разделенные на имперские сферы влияния, теперь объединяются и в горе и в радости.

В настоящее время эти новые государства Центральной Азии восстанавливают связи, которые способны обеспечить прямые постоянные контакты между этим отдаленным уголком мира и странами, расположенными по периметру Евразийского континента. К этим странам, безусловно, относятся Китай и Россия, но также Индия, Пакистан и Иран. К этим связям можно отнести не только дороги, торговлю, телекоммуникации, трубопроводы или воздушные пути сообщения, хотя и они постепенно появляются, отражая стремление ликвидировать длительную изоляцию этого региона от внешнего мира. Связи формируются национальной и религиозной принадлежностью, не всегда совпа-

дающей с существующими границами, слабыми или даже распадающимися государственными структурами, бременем бедности и высокой численностью населения, проблемами водоснабжения, интересами великих держав и использованием региона в создании так называемых угроз для безопасности со стороны терроризма, наркобизнеса и организованной преступности. Эти связи уже повлияли на самосознание, политику и определение национальных интересов России, Китая, Индии и Ирана. Они уже меняют свое понимание азиатских и — шире — евразийских международных отношений. А в будущем влияние будет также исходить от Казахстана и его соседей.

В рамках такой Евразии ставки Соединенных Штатов и всего международного сообщества в Центральной Азии гораздо более высоки, чем обычно представляется. Действительно, такая Евразия способна оказать серьезное влияние на характер международных отношений в Азии и Евразии. Збигнев Бжезинский рассматривал Центральную Азию как часть обширных "евразийских Балкан", способных в будущем сыграть такую же дестабилизирующую роль в Евразии, какую Балканский полуостров играет сейчас в Европе<sup>1</sup>. Я бы, как и Легволд, предпочел называть этот регион Внутренней Азией, т. е. территорией, расположенной между российским нижним Поволжьем и дальневосточными областями России, простирающейся через приграничные районы Китая (Внутреннюю Монголию, Синьцзян и Тибет) и Центральную Азию до Афганистана. Теперь этот регион, видимо, принимает новые очертания, простираясь через нефтеносные и нестабильные районы до Кавказа (и таким образом — до черноморского побережья), Северного Ирана (и таким образом — до Персидского залива) и Индийского субконтинента. Как уже говорилось выше, налаживанию контактов между этими территориями способствуют многие факторы — история, торговля, культура, однако самое сильное воздействие, возможно, оказывают общие для них недостатки. Этот обширный географический район, границы которого некогда определялись империями, сейчас переживает последствия крушения одной из них — российской и неопределенную эволюцию другой — китайской. Эти земли богаты энергетическими и другими природными ресурсами, и одно-

---

<sup>1</sup> *Zbigniew Brzezinski. The Grand Chessboard. New York: Basic Books, 1997, pp. 123-50.*

временно там немало источников государственного и социального упадка и межгосударственных конфликтов. Ситуация в этом регионе может иметь как положительные, так и отрицательные последствия для остальной Азии и всего постсоветского пространства. Следует особо отметить несколько ключевых факторов.

*Во-первых, Казахстан и его соседи являются суверенными, но все еще довольно слабыми государствами.* Для стран центральной части Внутренней Азии характерно наличие слабых правительств, не располагающих средствами контроля над ставшими теперь более динамичными и потенциально нестабильными общественными силами. Почти повсеместно сделанный выбор в пользу сильного президентского правления является скорее признанием этой слабости, чем подтверждением силы. Лидеры этих стран вышли из рядов советской элиты, и многие из них достигли того возраста, когда вот-вот придется задуматься о преемниках. Этот вопрос преемственности не решен ни в одной из стран региона, включая Казахстан. Государственные институты и структуры, поддерживающие Назарбаева, Каримова и других лидеров, не питают особых надежд и на конституционный характер процесса грядущего перехода власти. Сама жесткая политика, проводимая верхними эшелонами власти, зачастую определяется законами борьбы за контроль над финансовыми активами и собственностью. Эта политика по определению исключает существование легитимных политических кадров, неся в себе опасность возникновения озлобленной оппозиции и недовольства широких масс. Упадок экономической жизни и системы социальных услуг для большей части населения, а также отсутствие легитимной роли в политической жизни страны являются предпосылками для появления радикализма самого разного толка. Ислам часто выделяется как объект особого, тщательного изучения. Хотя исламский фундаментализм представляет собой все еще сравнительно редкое явление, особенно в Казахстане, в результате ликвидации других возможностей для выражения недовольства и политического несогласия людям остается только мечеть, и таким образом воспроизводится модель, уже известная по другим исламским регионам, расположенным южнее. Региональные и этнические связи также создают основу для радикализма по всему региону.

*Во-вторых, потенциальные очаги нестабильности этого региона невозможно будет изолировать.* Рассмотрим, как рас-

пространяются этнические и национальные конфликты в рамках всего региона. В каждой из стран существуют диаспоры (например, узбекская в Таджикистане и Кыргызстане, кыргызская и таджикская в Узбекистане, казахская в Китае). События 11 сентября заставили обратить особое внимание на эту исламскую диаспору, но картина продолжающейся войны против терроризма грозит скорее искажением этой проблемы, чем ее объяснением. Как правило, представители этих диаспор сосредоточены в областях, граничащих с их родными странами. Призывы к территориальному воссоединению, нерешенные пограничные споры, проживание одной этнической группы по обеим сторонам границы создают основу для возникновения напряженности и конфликтов практически по всем направлениям. Такие конфликты могут выплеснуться и в Россию, и в Китай либо непосредственно через представителей диаспор, либо косвенным путем — через формирование общих взглядов у таких меньшинств и создание политических организаций в ключевых районах этих огромных государств, граничащих друг с другом. Те же самые беды, которые угрожают Казахстану и другим центральноазиатским странам, а именно — межэтническая и межнациональная напряженность и конфликты, существуют и в России, и в Китае. Например, реализация надежд Китая на ограничение роста уйгурского национализма в Синьцзяне в значительной степени зависит от того, насколько успешными окажутся подобные усилия на казахстанской и кыргызской сторонах границы. Учитывая неприятности, грозящие Китаю из-за неспособности слабых центральноазиатских государств обуздать местные и панисламские движения, не удивительно, что Пекин оказал поддержку продолжению сотрудничества между Россией и центральноазиатскими странами в сфере безопасности. Пекин гораздо больше страшится возникновения неконтролируемого этнического и религиозного конфликта, чем застарелого соперничества с Россией за влияние в Центральной Азии. Он с большей подозрительностью относится к Америке, занявшей место России, но осознает важность сохранения какой-то стабилизирующей силы на ближайший период времени, откуда бы она ни исходила. С точки зрения Пекина, самые уязвимые районы Китая — Синьцзян, Внутренняя Монголия и Тибет — входят в состав расширенной территории Внутренней Азии и, вероятно, будут охвачены всеми ветрами, которые сейчас набирают силу в Казахстане или других странах Центральной Азии. Россия тоже

ощущает влияние событий в Центральной Азии на тенденции внутри страны. Тот курс, которым пойдет ислам в Центральной Азии, станет серьезным фактором влияния на взгляды и лояльность мусульман в России. То же относится и к нелегальному обороту наркотиков, инфекционным болезням и организованной преступности. И совершенно очевидно, что это касается и мирового терроризма.

*В-третьих, Центральная Азия – потенциальная арена соперничества крупных держав, четыре из которых являются ядерными.* Нынешнее российско-китайское сближение имеет прочный характер, в настоящее время в немалой степени основанный на общем страхе перед нестабильностью обстановки в Центральной Азии<sup>2</sup>. Россия и Иран тоже построили партнерские отношения на основе продажи оружия и страха перед нестабильностью на территориях, расположенных между ними. Китай или Россия меньше всего хотели бы появления какого-нибудь радикального исламского режима, служащего убежищем и маяком для китайских уйгуров или многочисленных мусульманских меньшинств России. Даже старательно развивая связи в этом регионе, Китай согласился на сохранение российского приоритета в сфере безопасности на территории бывшего СССР. Пекин с радостью поддержал создание Содружества Независимых Государств и другие планы возглавляемой Россией интеграции, как и военное присутствие и военные обязательства России в этом регионе. Но трения возникнут, если такие государства, как Казахстан, ослабеют и утратят стабильность. Еще до военного присутствия США аналитиков беспокоило то, что обязательства России не обеспечены ее военным потенциалом. Присутствие американских вооруженных сил может развеять эти страхи, но является ли задачей этих сил обеспечение выживания режима? Если да, то имеют ли они для этого достаточно возможностей и осознается ли эта задача всеми основными игроками на сцене этого региона? После того как эти силы будут когда-нибудь выведены в результате прекращения войны с терроризмом, станут ли эти государства сильнее или окажутся

---

<sup>2</sup> Подробный обзор китайско-российских отношений см.: *Rapprochement or Rivalry? Russia-China Relations in a Changing Asia*, edited by Sherman Garnett. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace, 2000; и *Sherman Garnett. Challenges of Sino-Russian Strategic Partnership. – The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 4, Autumn 2001, pp. 41-54.

в том же уязвимом положении, в каком пребывали до 11 сентября? Если не удастся устранить коренные причины нестабильности в регионе, то такие крупные державы, как Китай и Россия, окажутся перед неприятным выбором, который способен подорвать их сотрудничество и посеять между ними разногласия.

Для Китая шансы на вовлеченность в регионе могут расти в геометрической прогрессии, если осложнение ситуации в Ферганской долине совпадет по времени с беспорядками в Синьцзяне. Растущая нестабильность в этом ключевом приграничном районе Китая, особенно если оно будет сопровождаться репрессиями, неизбежно скажется на других беспокойных приграничных районах Китая и перекинется на Центральную Азию, а возможно, даже в Россию. Если Синьцзян превратится в китайскую Чечню, последствия могут оказаться очень серьезными для всех, включая другие страны. Длительные проявления региональной нестабильности и слабости государств могут также изменить расчеты Ирана, Пакистана, Индии и других соседних держав, которые сегодня полагаются одновременно на давние связи с Россией в области безопасности и — признают они это или нет — американское присутствие в целях обеспечения стабильности, которой хотят все. Короче говоря, в соперничестве между ведущими державами может наступить некоторое затишье, но сами факторы, способствовавшие этому затишью, весьма подвижны. В конечном счете ставки Запада, определяемые противостоянием внешних сил в этом регионе, повышаются в связи с ядерной составляющей. Россия, Китай, Индия и Пакистан реально являются ядерными государствами, и, по имеющимся расчетам, ядерным оружием в этом десятилетии или чуть позднее будет обладать и Иран.

*В-четвертых, дополнительным фактором неопределенности являются долгосрочные последствия присутствия вооруженных сил США.* В настоящее время вооруженные силы США базируются по всей Центральной Азии, и в том или ином виде военное присутствие США в этом регионе и вокруг него будет сохраняться еще некоторое время. Эти силы не были бы там, где они сейчас находятся, если бы не нападение "Аль-Каиды" на Соединенные Штаты, но при этом стоит все-таки подумать о последствиях для региона возможного продления их присутствия еще на какое-то время. В первую очередь, сам прецедент американской интервенции — маловероятной до 11 сентября — представляет собой, по крайней мере, возможность возникновения дополнительных непредвиденных обстоятельств в регионе,



особенно если эти обстоятельства смогут иметь такой благовидный предлог, как борьба с терроризмом. Государства региона уже убедились как в возможностях США, так и в их готовности воспользоваться ими для устранения серьезной угрозы. Действительно, вооруженные силы США за несколько месяцев достигли гораздо большего эффекта в борьбе с угрозой, исходящей из Афганистана, чем смогли добиться за последние десятилетия все страны, расположенные в этом регионе и за его пределами. Может быть, отдаленные последствия этого вмешательства повлекут за собой новые риски и затраты для Вашингтона и таких региональных столиц, как Астана и Ташкент, но двум последним можно простить надежды на потенциальную практическую пользу от присутствия американских сил на случай возникновения непредвиденных обстоятельств в будущем. Что касается тех держав, которые считают нежелательным долговременное американское присутствие в Центральной Азии, — а к ним прежде всего относятся Китай и Иран, — то нынешнее вмешательство вполне может усилить стремление Пекина к созданию региональной системы безопасности, в меньшей степени подверженной влиянию США. Россия сегодня стоит где-то посередине. В своей стране Путин добился удивительного, хотя и довольно сдержанного согласия на поддержку, которую он оказал американской войне против терроризма и размещению вооруженных сил США в Центральной Азии. Многие российские аналитики и политические деятели считают такую политику яркой демонстрацией слабости России. Если ситуация сложится так, что возникнет угроза пребыванию Путина у власти, незамедлительно всплывет вопрос о российской поддержке размещения американских сил. Военное присутствие США в регионе также затрудняет дальнейшее использование имеющихся у НАТО или Запада (США — Европы — Японии) механизмов действия в качестве нейтральных и беспристрастных сил обеспечения стабильности. Вашингтон уже занял свои позиции, и для него жизненно важен вопрос, как этот регион будет в дальнейшем справляться с угрозой терроризма. Может быть, сегодня основное внимание вооруженных сил США и сосредоточено на терроризме, но в будущем они будут призваны играть гораздо более серьезную роль в решении региональных проблем. Независимо от того, станут они играть эту роль или нет, они будут восприниматься как игроки на региональном поле, и им будет нелегко сохранять нейтралитет в отношении смены режи-

мов, которая может поставить под угрозу существующие соглашения о базировании и оказании помощи.

Новое появление Внутренней Азии на мировой арене, отмеченное вышеперечисленными факторами, расширяет масштабы проблем, которые до сих пор считались местными или региональными. Оно перекраивает географию жизненно важных ресурсов, таких, например, как энергетические. Центральноазиатская нефтегазовая ось больше не проходит только через Каспийский регион. Вместо этого центральноазиатские нефть и газ встраиваются в гораздо более обширную энергетическую систему, которая со временем свяжет российские нефтеперерабатывающие мощности и трубопроводы, китайские рынки энергоресурсов и китайские собственные запасы нефти и газа, находящиеся в пределах Внутренней Азии, а также энергетический потенциал Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. Нищий и убогий Афганистан под властью талибов больше не является лишь примером вызывающей обеспокоенность угрозы для его соседей или негативной моделью будущего развития для Казахстана, Узбекистана или других центральноазиатских стран, он стал очагом возникновения и базой терроризма. Хорошо это или плохо, но Казахстан и его соседи оказались на траектории, которая будет оказывать непосредственное влияние на будущее Евразии в целом.

#### **РОЛЬ ЗАПАДА В КАЗАХСТАНЕ И ВНУТРЕННЕЙ АЗИИ**

Независимо от описанного выше выхода на авансцену Внутренней Азии другие силы, действующие в регионе и вокруг него, посчитают, что затронуты их жизненно важные интересы. Как дают понять в этой книге российские, китайские и казахстанские авторы, этот регион был и останется зоной жизненно важных интересов их стран. В Астане, Пекине, Москве, Ташкенте и повсюду в регионе будут тщательно обдумывать и взвешивать политические курсы, стратегии, возможности и проблемы, даже если этот регион так и останется в отдалении и изоляции. Но по мере того, как Казахстан и другие части региона будут приобретать описанные выше черты, присущие Внутренней Азии, заинтересованность в них западных стран будет расти. Стратегия Запада, основанная на понимании этих интересов и предусматривающая соответствующие действия, могла бы сыграть решающую роль в этом регионе как фактор реализации экономиче-

ских возможностей, глобальной интеграции и стабильности. События 11 сентября сделали такую стратегию насущной необходимостью и привели к тому, что жизненные интересы США и их союзников оказались тесно связаны с этим регионом. В связи с необходимостью выработки такой стратегии возникают два вопроса. Какую политику имеет смысл проводить в свете этой возросшей заинтересованности? Могут ли страны обеспечивать свои интересы так, чтобы они способствовали развитию сотрудничества, а не просто превратили бы более глубоко вовлеченные в дела региона Соединенные Штаты и Запад в целом в еще одного внешнего соперника?

Что касается второго вопроса, то возросшие ставки вовсе не должны обязательно привести к развитию соперничества в этом регионе. Интересы, которые появятся у США и Запада в целом, автоматически не сделают их позицию проказахстанской, но антиузбекской или наоборот. Они не требуют, чтобы Вашингтон стал склоняться в сторону России, Китая или Ирана. Общий страх перед терроризмом, хотя им можно спекулировать и злоупотреблять для подавления местных национальных и этнических движений, является дополнительным связующим элементом для развития регионального сотрудничества и выработки положительного отношения к участию США и Запада в делах региона. Действительно, возросшая заинтересованность в региональной стабильности, долгосрочных реформах и энергоресурсах во Внутренней Азии в целом делает Запад не конкурентом, а партнером, еще одной стороной, заинтересованной в ослаблении соперничества в регионе и создании на местном и региональном уровнях эффективных механизмов поддержки мер по укреплению государства, обеспечению большей открытости и созданию системы коллективной безопасности. Такого подхода к ситуации в регионе, и должен изначально придерживаться Запад. Конечно, может так произойти, что в отдельных случаях или даже на какой-то длительный период времени Запад станет оказывать поддержку одной стороне или группировке против другой. Соперничающие политические группировки непременно будут пытаться играть либо на стороне Вашингтона и его вооруженных сил в регионе, либо против них. Однако, если такое случится, Запад должен сознательно взять на себя роль стабилизирующей и посреднической силы, а не активного конкурента, ищущего постоянного союза с одной из сторон и так же постоянно дистанцирующегося от другой.

Первый вопрос требует более подробного ответа. Политика, необходимая для поддержания стабильности и позитивных преобразований, представляет собой некую комбинацию новых инициатив и многого другого в том же духе, но исходить она должна из обостренного понимания того, что на данный момент поставлено на карту в Казахстане и вокруг него. Такая комбинация должна содержать, как минимум, следующее:

### **ПРИВЕРЖЕННОСТЬ СТРАТЕГИИ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ**

Первым и самым очевидным шагом для США, Европейского союза, "Большой семерки" и других ведущих западных игроков являются разработка стратегии и разъяснение широкой общественности причин возрастания заинтересованности в Казахстане и окружающем его регионе. Региональная нестабильность, слабость государств, межэтнические конфликты и порожденный этими бедами политический курс не должны более оставаться сферой компетенции одних только экспертов или нефтяников. Такие условия способствуют терроризму, незаконному обороту наркотиков, распространению оружия и помогают режимам, которые, вероятнее всего, будут экспортировать эти негативные явления на Запад. После 11 сентября не вызывает сомнений, что в интересах Запада приняться за устранение этих условий, прежде чем они превратятся в крупномасштабную угрозу для безопасности.

### **БОЛЕЕ БЛИЗКОЕ ЗНАКОМСТВО С ВНУТРЕННЕЙ АЗИЕЙ**

Мы не сомневаемся, что более глубокое понимание ситуации в Казахстане и окружающем его регионе приведет к расширению участия в его делах. Однако мы также сознаем, что государства этого региона находятся в отдалении и до сих пор мало кому известны на Западе. Запад должен расширить поддержку исследований, посвященных Казахстану и его соседям. Основными шагами здесь должны стать увеличение государственной и частной помощи проведению университетских и институтских исследований, обмен учеными, установление прямых связей между университетами и расширение обменов на всех уровнях.

### **РЕОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА В СООТВЕТСТВИИ С ДИНАМИКОЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

Многие дипломатические и военные структуры Запада все еще имеют ограниченное представление об этом регионе, считая его то ли частью бывшего СССР, то ли северной оконечностью Южной Азии. Для осознания его значимости в полной мере требуется организация аналитической и политической работы по выработке более широкого взгляда на этот регион и на его связи с внешним миром. США и их союзники должны убедиться, что их аналитические и политические структуры отражают динамику развития региона.

### **КООРДИНАЦИЯ УСИЛИЙ ЗАПАДА И ПРИНЦИП МНОГОСТОРОННИХ СВЯЗЕЙ**

Несмотря на то что Соединенные Штаты и интересы американской безопасности входят в вышеупомянутый комплекс, чрезвычайно важно расширить базу и масштабы деятельности стран Запада, чтобы максимально избежать возникновения напряженности и подозрительности среди держав, уже утвердившихся в регионе. При этом совершенно очевидным становится преимущество принципа многосторонних отношений, которые максимально усиливают эффект от использования ограниченных западных ресурсов и в то же время реализуют преимущество пока еще не развитых многосторонних структур, формирующихся в самом регионе. Западные разработчики политики и оказывающие помощь организации должны приложить еще больше усилий для достижения взаимопонимания в вопросе о стратегических интересах и согласованных общих приоритетах.

Запад должен рассматривать Казахстан и новые государства (хотя уже и не такие новые) как активных партнеров в трехсторонних отношениях. Они должны быть готовы расширять сотрудничество не только с Россией, но и с Ираном, Индией и особенно с Китаем. Некоторые из возможных многосторонних комбинаций могут привести к созданию довольно странных партнерств, но европейским институтам вначале приходилось развивать сотрудничество между старыми соперниками, и они преуспели в этом, достигнув результатов, которые в первое вре-

мя существования НАТО или Европейского сообщества вряд ли можно было представить.

В свете размещения вооруженных сил США в регионе и длительной истории участия Запада в делах Афганистана имеет смысл подумать об использовании старых и только формирующихся механизмов американо-российского сотрудничества в рамках НАТО, а также других сочетаний механизмов, имеющих у ЕС, США и Японии, для работы с Казахстаном, Узбекистаном и окружающим их регионом.

#### **РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ВНУТРЕННИХ ИСТОЧНИКОВ НЕСТАБИЛЬНОСТИ**

Слабость государства является почвой для возникновения межэтнических конфликтов, терроризма, экстремизма и гуманитарных катастроф. Освещая послевоенные события в Афганистане, западная пресса ежедневно сообщает о последствиях несостоятельности государства. Западная стратегия должна быть нацелена на поиск путей удовлетворения самых насущных гуманитарных, социальных и институциональных потребностей таких государств, как Казахстан. Упадок систем государственного здравоохранения и образования, разрушение или, более того, отсутствие базовой транспортной и других социально значимых инфраструктур, а также появление множества самых разных религиозных и общественных организаций, нуждающихся в помощи, — вот важные проблемы, с решения которых должно начинаться участие Запада. Необходим широкий комплекс программ в области государственного здравоохранения и гражданского общества в целях как удовлетворения насущных потребностей, так и установления прочной связи между Западом и населением этих находящихся на стадии становления государств. Соединенные Штаты не могут допустить, чтобы из-за принимаемых ими военных мер сокращалась экономическая, политическая и гуманитарная помощь с их стороны.

Нехватка и загрязненность источников водоснабжения — не только экологическая, но и экономическая проблема, а также — потенциально — вопрос безопасности. В связи с этим в середине 1990-х годов эксперты по проблемам водных и энергоресурсов США совместно со своими коллегами из Центральной Азии начали разрабатывать равноправный, долгосрочный договор о совместном использовании вод реки Сыр-Дарья. Этой работе

следует вновь придать первоочередное значение, встроив ее в четкую долгосрочную стратегию. Такие проекты не просто полезны, они разрушают серьезные преграды на пути экономического развития и достижения стабильности в регионе.

Однако интересы безопасности требуют терпения и даже терпимости к существующим недостаткам режимов в Центральной Азии. Тем не менее эти интересы не должны привести Запад на сторону тиранов или олигархов. Эти интересы лучше всего реализуются путем достижения долговременных политических и экономических успехов во всем регионе, улучшающих жизнь его населения в целом. Вопрос о соблюдении прав человека нельзя игнорировать или отложить, но его необходимо включить в широкомасштабную стратегию, направленную на достижение странами этого региона уровня мировых стандартов. В частности, наиболее перспективным направлением на ближайшее время должно стать уделение особого внимания источникам мирного плюрализма в этих государствах и обществах. Привлечение этих источников непременно приведет к более тесному и гораздо более здоровому взаимодействию западной политики с исламом, религиозной и общественной силой, которая на самом деле значительно шире, чем ее радикальные политические проявления.

Западным государствам следует более внимательно относиться к диалогу, который они ведут с государствами Центральной Азии по поводу препятствий на пути политической и экономической либерализации. Интересы безопасности должны не подавлять, а расширять этот диалог. Соединенные Штаты в сотрудничестве с европейцами, особенно странами Восточной Европы, должны содействовать откровенному обсуждению факторов и процессов, способствующих или препятствующих устойчивому переходу к современной политической и экономической системе. Обмен мнениями должен в основном касаться причин и последствий социально-экономического упадка, разрушающего эти страны и сеющего беспорядки. Диалог должен помочь лидерам центральноазиатских стран тщательно обдумать открывающиеся перед ними возможности выбора. Что касается США и европейцев, такой диалог должен помочь их лидерам систематизировать свои представления о том, когда и как они могут наиболее эффективно содействовать осуществлению устойчивых позитивных изменений. Новые интересы безопасности Запада в этом регионе и растущее военное присутствие

США должны служить стимулом для этих изменений, а не сдерживать их.

#### **ПЕРСПЕКТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ В ОТНОШЕНИИ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ ВНУТРЕННЕЙ АЗИИ**

Ключевым элементом политики в отношении Внутренней Азии должна стать надлежащая, но реалистичная оценка значения энергоресурсов этого региона. Понимание того, что вопрос энергоресурсов является частью становления Внутренней Азии, существенно меняет наше отношение к каспийским нефти и газу, которые в отрыве от этого более широкого контекста не представляют серьезной проблемы энергетической безопасности для США. И действительно, основной объем импортируемых энергоресурсов поступает в США все больше из Венесуэлы, Канады, Мексики и Бразилии, а не из Каспийского региона. Пространственно более обширная Внутренняя Азия связывает Каспийский бассейн с испытывающей все большие потребности в энергоресурсах Азией, особенно с Китаем и Японией, а также с огромными нефтегазовыми ресурсами России. Возможность возникновения конкуренции между не имеющими собственных энергоресурсов странами за доступ к нефти и газу Казахстана до сих пор недооценивается как потенциальный источник конфликта в Азии. Например, уже наблюдаются осложнения в китайско-индийских отношениях. Ни Пекину, ни Дели не нужны дополнительные трудности, связанные с конкуренцией в области энергоресурсов.

Ключом к ослаблению такой конкуренции является широко-масштабная разработка энергоресурсов и диверсификация трубопроводных магистралей, которая должна включать не только маршрут Баку – Джейхан, но и Иран и в конечном счете восточный маршрут (учитывая долгосрочные тенденции в области энергоресурсов в Восточной и Южной Азии, а также большое давление, которое они будут оказывать на существующие источники). Однако основным аргументом в пользу этой диверсификации является ее рентабельность. Если будут задействованы энергоресурсы региона и заработают здоровые рыночные силы, то это и будет самый простой путь к осуществлению диверсификации маршрутов трубопроводов.

Дополнительным фактором является содействие созданию коммерчески выгодных консорциумов, в состав которых войдут



потенциальные геополитические конкуренты. Там, где это коммерчески оправданно, в партнерства, образуемые западными компаниями, необходимо включать российские и китайские энергетические фирмы. Для тех, кто рассматривает данный регион в основном в плане новой "Большой игры", удачной моделью является обычная практика взаимных уступок в торговой конкуренции. Действительно, рост числа и влияния российских и китайских коммерческих предприятий, заинтересованных в разработке центральноазиатских энергоресурсов, — важная задача для Запада, учитывая ту роль, какую эти интересы могут сыграть в самих этих странах при разработке сбалансированной государственной позиции в отношении региона. Запад также может играть роль лидера в содействии развитию многостороннего сотрудничества по вопросам безопасности трубопроводов и — путем внедрения давно принятой практики — распределению доходов между центральными и местными структурами.

Ключевым экономическим вопросом, находящим широкое отражение в области политики и безопасности, являются долгосрочные последствия обладания богатыми запасами нефти для таких нефтегазодобывающих стран, как Казахстан. У таких стран появляется не только так называемая "голландская болезнь" — диспропорции в экономике, базирующейся на добыче энергоресурсов, — но и уже ставшая эндемической проблема, которую большие потоки денежных средств создают для еще сравнительно слабых, персонифицированных и коррумпированных правительств. Западные коммерческие структуры должны играть свою роль в противодействии коррупции, а западные правительства должны сформулировать политику, содействующую развитию экономики на широкой основе, открытой конкуренции, благоприятных условий для предпринимательской деятельности и всего прочего, что минимизировало бы потенциальные губительные последствия обладания нефтяным богатством.

#### **ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СОПЕРНИЧЕСТВА**

Размещение американских вооруженных сил в регионе после 11 сентября дает Москве, Тегерану и Пекину пищу для подозрений относительно стремления Вашингтона к однополярности. В то же время оно создает потенциальную возможность укрепления слабых вооруженных сил региона и одновременно-

го ускорения процесса развития регионального сотрудничества в сфере безопасности. Проведение такой политики может потребовать осторожного балансирования, но необходимая для нее система рычагов уже существует. Эта политика сотрудничества между военными структурами должна стать составной частью, а не ограничителем для реализации всеобъемлющих политических, экономических и социальных программ и концепций Соединенных Штатов и их союзников.

Кроме того, если на ближайшее будущее основной проблемой безопасности как для России, так и для Запада будет стабильность все еще слабых государств Внутренней Азии в широком смысле, значит, существует серьезная база для сотрудничества. Стабилизация слабых соседей России (а по сути и Китая) должна стать основной целью западной стратегии, для достижения которой необходимо привлекать помощь со стороны стран региона и соседних с ним государств. Обеспечение того, чтобы участие Китая в делах региона по-прежнему оставалось стабилизирующим фактором, тоже является одной из первоочередных задач. Оптимальный путь налаживания сотрудничества между Россией и Китаем состоит в создании широкой системы безопасности и региональных механизмов с участием обеих стран.

Когда-то НАТО вполне могла полагать, что присутствие в регионе противоречит ее влиянию или намерениям в отношении этого региона. Казахстан и его соседи не принадлежат к Европейскому и Евроатлантическому регионам, а относятся к Внутренней Азии. Не следует пытаться закрывать регион для НАТО. Ведь многие из предлагаемых Альянсом программ являются одними из самых обеспеченных финансовыми средствами и результативных программ сотрудничества военных ведомств в мире. Сотрудничество России с НАТО может наполниться каким-то конкретным содержанием, поскольку центральноазиатский регион и исходящая оттуда угроза терроризма предоставляют реальную возможность выйти за рамки заявлений и риторики встреч на высшем уровне.

Развиваемое Западом сотрудничество в области безопасности должно быть направлено на взаимодействие с формирующимися в регионе моделями и институтами безопасности, а не против них. Лишь немногие многосторонние соглашения, относящиеся к сфере безопасности в этом регионе, можно признать успешными. Участники Шанхайского процесса, объединяющего

Россию, Китай, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, а теперь и Узбекистан, договорились о проведении ряда серьезных мероприятий по укреплению доверия и сокращению численности военных частей и техники, размещенных вдоль старой российско-китайской границы. Эта же группа государств демонстрирует определенные успехи в урегулировании давно существующих пограничных проблем. Очевидно, что имеется еще много возможностей для создания новых союзов, особенно таких, которые могут содействовать развитию более широкого сотрудничества в области безопасности и урегулирования конфликтов. В этом отношении более значительную роль, чем на сегодняшний день, могут сыграть "Большая семерка" и "Большая восьмерка".

В частности, Западу следует поддержать формирование эффективной многосторонней структуры для оказания содействия в переговорах на высоком уровне между странами региона, его основными соседями — Китаем, Россией, Индией, Пакистаном, Турцией и Ираном — и Западом. Как показал недавний российско-американский саммит, имеются возможности для более широкого диалога между ведущими мировыми державами и странами региона.

Запад должен оказывать помощь в обеспечении основ безопасности, особенно безопасности границ, проведении военной реформы и участия в многосторонних операциях на долгосрочной основе. Эта помощь должна быть прозрачной, и в процесс оказания такой помощи по возможности должны вовлекаться многочисленные региональные участники и соседние государства.

Необходимо развернуть борьбу с незаконным оборотом наркотиков. Без существенных усилий в самом регионе и поддержки извне Внутренняя Азия по-прежнему будет расширять свое участие в нелегальной торговле наркотиками.

После 11 сентября развитие сотрудничества в целях предотвращения распространения терроризма стало основной задачей США и Запада в области безопасности. Афганистан справедливо остается основным объектом этого сотрудничества, нацеленного не только на ликвидацию террористических организаций, но и на создание политических и экономических условий для предотвращения любой возможности возврата к хаосу и нестабильности, которые являются основным плацдармом для терроризма. Такое широкое понимание роли Запада должно определять направление его политики в отношении стран региона. Целью

долгосрочных программ должно стать устранение тех социальных условий, которые порождают недовольство и радикализм, а также совершенствование институтов, которые должны бороться с существующей угрозой терроризма. В свете вновь возникшей обеспокоенности по поводу химического и бактериологического оружия (ХБО) первостепенное значение должно придаваться совместным многосторонним мерам по обеспечению сохранности, безопасности и в конечном счете ликвидации советских полигонов ХБО, еще оставшихся в регионе.

### **ОТ ТИХОЙ ЗАВОДИ К ШИРОКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

Центральная Азия не стремится стать новым геополитическим центром Евразии. Еще некоторое время она будет оставаться относительно отдаленным регионом, подверженным влиянию внутренних и внешних источников нестабильности. Однако уже сейчас здесь можно видеть более широкую перспективу, чем представлялось раньше. Государства Центральной Азии являются частью большого исламского мира и всего мира в целом. Существующие здесь модели сотрудничества могут дать представление о совсем других возможных результатах сотрудничества между исламским миром и Западом, чем наблюдаемые сегодня повсюду в исламском мире. С этой точки зрения Центральная Азия становится северным квадрантом исламского мира, простирающимся от Марокко до Филиппин. В этом мире основной проблемой является не ислам и даже не исламский фундаментализм, а исламский экстремизм. Необходимость создания более умеренных, но жизнеспособных исламских обществ и государств в Центральной Азии представляет для всех великих держав фундаментальную внешнеполитическую проблему, требующую совместного рассмотрения.

Этот регион остается потенциальной платформой для позитивного взаимодействия с Ираном и в интересах Ирана. Тегеран хочет стабильности в Афганистане. Сторонники президента Хатами хотят играть легитимную роль в разработке каспийских энергоресурсов и в сфере региональной безопасности. И в самом деле, обеспокоенность в связи с проблемами стабильности во Внутренней Азии и особенно в Центральной Азии может послужить основой для прямого обсуждения Вашингтоном, Москвой, Пекином и другими странами вопросов, касающихся оружия массового уничтожения, будущего Ирана и других основ-

ных вопросов. Ведущим державам придется вступать в такой диалог, придерживаясь разных взглядов и имея разногласия, но при этом у них есть и общие тревоги и, возможно, общие интересы, заключающиеся в становлении умеренного режима в Иране, ослаблении военного соперничества в регионе и вокруг него (особенно в отношении ракетного оружия и оружия массового уничтожения) и обеспечении стабильности в Афганистане. Казахстан и его соседи не дают прямой возможности войти в такое альтернативное будущее, но они дают ключ к пониманию процессов, угрожающих этому будущему.

## **ВЫВОДЫ**

Казахстан находится в центре Внутренней Азии, где расширяются и крепнут внутренние взаимосвязи. Тенденции, составляющие то, что теперь принято называть глобализацией, постепенно привязывают Казахстан и его соседей к остальной Евразии. Попытки определить роль, отведенную Казахстану в стратегии США и Запада, наличием там энергоресурсов еще могли служить оправданием для многих обозревателей до 11 сентября, но за прошедшее с тех пор время сложился другой взгляд на эту страну и окружающий ее регион, взгляд, который учитывает возможный вызов со стороны этого региона для нынешней и будущей стабильности Евразии в целом. Российские и китайские государственные деятели, хорошо знакомые с историей этих государств, понимают, что такие страны Внутренней Азии, как Казахстан, — это не тихая заводь, а еще один стратегический фронт, который в определенные исторические периоды являлся главным источником опасности и постоянным источником беспокойства. Однако нет оснований полагать, что перспективы развития Казахстана и стоящие перед ним проблемы непременно должны превратить его в источник нестабильности и катаклизмов. Борьба с терроризмом в Афганистане заставила многих обозревателей задаться вопросом: можно ли было избежать этого кризиса, если бы Соединенные Штаты и их союзники проявили больше интереса к крушению Афганистана после поражения Советского Союза? Теперь их интересует, могут ли ведущие державы найти способ выработки более дальновидных подходов и действий еще до того, как проблемы достигнут максимальной остроты. Мы считаем, что у Запада сегодня есть возможность действовать предусмотрительно как в Казахстане, так

и во всей Внутренней Азии. Имеющиеся признаки упадка и нестабильности совершенно очевидны, но эти страны еще не погрузились в пучину хаоса, конфликтов и экстремизма в духе "Талибана". У США и их союзников еще есть шанс разработать стратегию, которая поможет избежать такого исхода, если только они смогут увидеть признаки будущих бед и осознать, какова будет цена промедления.

## Об авторах

ШЕРМАН ГАРНЕТТ — декан колледжа Джеймса Мэдисона при Университете штата Мичиган. С 1994 по 1999 год являлся старшим сотрудником Фонда международного мира Карнеги, специализируясь по внешней политике и политике в сфере безопасности России, Украины и других государств, возникших на территории бывшего Советского Союза. В 1992–1994 годах Гарнетт работал заместителем помощника министра обороны по России, Украине и Евразии. Он широко печатался в США и в иностранных журналах, написал и отредактировал несколько книг, последняя из которых (совместно с Мартой Брилл Олкотт и Андерсом Эслундом) — *Getting it Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States (Непонимание: региональное сотрудничество и Согружество Независимых Государств, 1999)*.

Син Гуанчэн — заместитель директора Института восточноевропейских, российских и центральноазиатских исследований Китайской академии общественных наук, генеральный секретарь Китайской ассоциации восточноевропейских, российских и азиатских исследований. Сфера его интересов — китайско-российские и китайско-центральноазиатские отношения, а также отношения России со странами Центральной Азии. В числе последних работ Син Гуанчэна — *"The Shanghai Cooperation Organization in the Fight Against Terrorism, Extremism, and Separatism" in Central Asia and the Caucasus. — Journal of Social and Political Studies, Vol. 16, No. 4, 2002.*

РОБЕРТ ЛЕГВОЛД — профессор политологии Колумбийского университета, специализируется по внешней политике России и других республик бывшего Советского Союза, ныне независимых государств, отношениям США с постсоветскими государствами и воздействию постсоветского региона на международную политику Азии и Европы. Он является членом Комитета по проблемам международной безопасности Американской академии гуманитарных и точных наук и директором его проекта по международной безопасности на постсоветском пространстве. В 1986–1992 годах — директор Гарримановского института при Колумбийском университете. Среди его последних работ — *Belarus At the Crossroads (Беларусь на перекрестке, 1999, в соавторстве с Шерманом Гарнеттом) и Russian Security and the Euro-Atlantic Region*

(*Российская безопасность и Евроатлантический регион*, 1999, совместно с Алексеем Арбатовым и Карлом Кайзером).

НИЛ МАКФАРЛЕЙН — профессор программы Лестера Б. Пирсона по международным отношениям Оксфордского университета, директор Оксфордского центра международных исследований. Широко печатался по проблемам национализма и национального освобождения, роли международных организаций в предотвращении конфликтов и поддержании мира, российской внешней политики и политики в сфере безопасности. Недавно отредактировал (совместно с Розмари Фут) книгу *U.S. Hegemony in an Organized World (Гегемония США в организованном мире*, выходит в 2003) и *Western Engagement in the Caucasus and Central Asia (Вовлеченность Запада на Кавказе и в Центральной Азии*, 1999).

ЛЕЙЛА МУЗАПАРОВА — главный специалист Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан. Ранее занимала должность директора департамента Центра внешней политики и анализа при Министерстве иностранных дел Республики Казахстан, а также другие должности в Институте развития Казахстана и Центре мировой экономики Национальной академии наук Казахстана.

ВИТАЛИЙ НАУМКИН — президент московского Международного центра стратегических и политических исследований, главный редактор журнала "Восток" Российской академии наук. Он также возглавляет отдел Среднего Востока Института востоковедения Российской академии наук и является экспертом Совета безопасности России. Ранее работал заместителем директора Института востоковедения и профессором Московского государственного университета. Был членом Совета по внешней политике при министре иностранных дел и советником Верховного Совета (Федерального собрания). Среди его публикаций — *Ethnic Conflict in the Former Soviet Union (Этнический конфликт в бывшем Советском Союзе*, 1997).

БУЛАТ СУЛТАНОВ в настоящее время является советником в ранге посланника посольства Республики Казахстан в Федеративной Республике Германии. Ранее занимал должности председателя департамента, советника директора и первого заместителя директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан. Среди его последних работ — *Казахстан в фокусе: десять лет независимости* (2002), *Современный терроризм: взгляд из Центральной Азии* (2002) и *Национальная безопасность: итоги десятилетия. Сборник документов и материалов* (2001).



ТОМОХИКО УЯМА — адъюнкт-профессор Центра славянских исследований Университета Хоккайдо. Сфера его исследований — история и политика Центральной Азии. Среди его последних публикаций — *Two Attempts at Building a Qazaq State: The Revolt of 1916 and the Alash Movement*, in S.A. Dudoignon and Komatsu H. (eds.), *Islam in Politics in Russia and Central Asia* (2001) и *From "Bulgharism" through "Marrism" to Nationalist Myths: Discourses on the Tatar, the Chuvash and the Bashkir Ethnogenesis*. — *Acta Slavica Iaponica* (2002).

## Указатель

- Абукаев, Нуртай 113  
Агентство международного развития США (АМР) 181, 187 сн. 27, 223  
Агентство международного сотрудничества (Япония) 251  
Азербайджан 206  
"Азиатско-европейский континентальный мост" 26  
Аймаг 164  
Акаев, Аскар 144, 201, 217  
Акино Ютака 210  
Актюбинское нефтяное месторождение 152  
"Алматы Суи" 183 сн. 17  
Алтынбаев, Мухтар 113 сн. 39  
"Аль-Каида" 1, 37, 171  
Антитеррористический центр (институт) в Бишкеке 74, 162, 165 сн. 72  
Аральское море 204, 212  
Афганистан 37–40, 75, 76, 81, 82, 139, 140  
    помощь на восстановление 182  
    поток наркотиков из А. 15  
    террористические группы в А. 104, 138, 161, 162, 171, 172, 277  
    и Шанхайская организация сотрудничества 162–163
- Байден, Джоозеф 95, 96  
"Байконур", космический центр 52, 53, 70, 230, 231  
Бейкер, Джеймс 99, 110  
Беларусь 19, 20, 63, 145  
Бен Ладен, Усама 137, 211  
Беркалиев, Н. 165  
Безжинский, Збигнев 262  
Бишкекская группа 162  
Бишкекский договор 52, 159  
"Большая игра" 44, 169, 275  
Буша-младшего, Джорджа политика 35, 44, 81, 83, 94, 96, 99, 105, 115–117, 235, 236, 239  
    Д. Б.-мл. и Китай 124, 125
- Буша-старшего, Джорджа политика 81, 99, 103, 109  
Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) см. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
- Ван И 138 сн. 12  
Ван Инфан 139 сн. 13  
Ватанабэ Митио 202  
Внутренняя Азия 22, 86–88, 262  
    влияние В. А. в будущем 268  
    военное присутствие США во В. А. 266–268  
    диаспоры во В. А. 264  
    нефть и газ во В. А. 268  
    потенциальная нестабильность 87, 263, 272–274  
    роль иностранных держав во В. А. 265  
    стратегия в области энергоресурсов 96–97, 274–275  
    стратегия Запада во В. А. 268–274  
    сотрудничество в области безопасности 276  
    торговля наркотиками 277  
    характер политики во В. А. 263  
    химическое и бактериологическое оружие во В. А. 278
- "Восточная Туркестанская Республика" 41  
"Восточный Туркестан" см. Синьцзян, терроризм в С.
- Всемирная торговая организация (ВТО) 35, 66, 102, 239  
Всемирный торговый центр и Пентагон, атаки террористов на В. т. ц. и П. 106  
Вулфовиц, Пол 83
- Германия, иммиграция из Казахстана в Г. 186, 187, 192, 275  
Грузия 18, 19  
ГУУАМ 36

- Дайн, Томас А. 109 сн. 32  
Двусторонний межправительственный комитет по экономическому сотрудничеству 250  
Декларация о вечной дружбе и союзе с ориентацией на двадцать первый век 59, 61  
Декларация о расширении и углублении российско-казахстанского сотрудничества 54  
Декларация стран – членов ШОС о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 161 – 162  
Джаксыбеков, Адилбек 67  
Договор о военном сотрудничестве 53  
Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи 53  
Договор о коллективной безопасности (ДКБ) 35, 54, 71, 72, 74, 231  
Договор о нераспространении ядерного оружия 50, 250  
Договор о сотрудничестве в использовании атомной энергии в мирных целях 50  
Дуйсенов 153 сн. 43
- Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) 35, 36, 46, 70, 75  
Евразия см. Внутренняя Азия  
Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) 170, 182 – 184, 188, 242  
Европейский союз (ЕС)  
и Казахстан 171, 172, 175, 177 – 182  
общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) 174  
политика в Центральной Азии 176, 177, 189 – 191  
развитие торговли и экономическое сотрудничество 178, 188 – 189, 194 – 195  
развитие энергетики 179, 180  
совместные договоренности Е.с. (Маастрихт и Амстердам) 173, 174  
стратегическая концепция 180 – 181, 244  
транспорт 179  
Европейского совета декларации 174  
Ельцин, Борис 110  
Ертаев, Бахытжан 113  
Есимов 152 сн. 43
- Жакиянов, Галимжан 119
- Зорин, Владимир 85
- Иванов, Игорь 74  
Иванов, Сергей 75  
Идрисов, Ерлан 226, 230, 244  
Или и Иртыш, реки, проблема совместного использования и охрана 28, 65, 156, 247  
Иманалиев, Маратбек 165 сн. 72  
"ИНРЕХ – Северокаспийская нефть" 204  
Иран 18, 100, 104, 236 – 238, 278, 279  
Исингарин, Нигматжан 208  
Исламские боевики 15  
Исламский экстремизм 15, 20, 91 – 93, 136, 169, 192, 278  
Исламское движение Узбекистана (ИДУ) 15, 91, 172
- Кавказ 2, 3, 177, 181  
Кажегельдин, Акежан 252  
"Казахойл" 204  
Казахстан  
как буферное государство 86, 170, 231  
влияние К. 19  
внешняя политика К. 106 – 109, 225, 226, 238  
и водные ресурсы 247  
военное производство 25 – 26  
военное сотрудничество с Россией 74, 75, 230, 231  
вывоз ядерного оружия 50 – 52, 99, 103, 144 – 146, 239, 260  
двусторонние соглашения о сотрудничестве 242  
иммиграция в К. 58  
и Китай 20, 21, 26 – 28, 53, 140, 245 – 249  
независимость К. 49  
нефтяные запасы 60 – 63, 76, 236  
пропускные пункты на границе между К. и Китаем 150, 203, 251  
прямые иностранные инвестиции в К. 29, 30, 65, 108, 189, 226, 236 – 239, 242, 243  
развал социальной инфраструктуры 12  
реформы в К. 122  
и российская безопасность 48  
российские региональные руководители в К. 67 – 68

- и Россия 21, 22, 24–28, 227–229  
русская диаспора в К. 47, 56–57,  
234–235  
и стратегия европейских стран 186–  
188, 191–193  
и США 22, 23, 94–96, 114–119, 228,  
237, 238  
таможенные соглашения 63, 65, 66  
торговля с Европой 242  
экономические связи с Россией 67–  
68, 229–230  
эмиграция русских из К. 58, 234  
ядерная энергетика в К. 25, 26, 51  
и Япония 23, 28, 29, 199–208, 212–  
214, 249–255  
*см. также* Германия; Европейский  
союз (ЕС); Соединенное Королев-  
ство (Великобритании и Северной  
Ирландии); Соединенные Штаты Аме-  
рики
- Калужный, Виктор 61  
Карагандинский металлургический  
комбинат 207, 218  
Карзай, Хамид 138, 139  
Каримов, Ислам 14 сн. 5, 42, 92, 110,  
115, 135, 216  
Каспийская нефтяная компания 62  
Каспийский трубопроводный консор-  
циум (КТК) 31, 229, 232  
Касьянов, Михаил 61  
Кашаганское нефтяное месторождение  
76, 204  
Келлехер, Кэтрин 110  
Келли, Джеймс 138 сн. 12  
Керри, Уильям 103, 110  
Кириенко, Сергей 58  
Китай *см.* Китайская Народная Рес-  
публика  
Китайская Народная Республика 53  
безопасность границ 157, 158  
и борьба с терроризмом 136, 164  
дипломатия пограничных государств  
131–133, 143–145  
казахская диаспора в КНР 247  
политика в области энергетики 97,  
151–154  
политические интересы в Централь-  
ной Азии 154–157  
торговля с Центральной Азией 146–  
149  
трансграничные национальности в  
КНР 142  
и три силы зла 160  
экономическая политика в Централь-  
ной Азии 149, 150, 191, 245, 246  
*см. также* Казахстан  
Китайская национальная нефтяная  
корпорация (CNPC) 204  
Клинтона, Билла политика 19, 30, 35,  
43, 44, 81, 94, 100–103, 105, 109, 110,  
112, 134 сн. 2, 235  
Козырев, Андрей 55, 56  
Коллективные силы быстрого развер-  
тывания (КСБР) 232  
Коллективные силы быстрого реаги-  
рования 71–72  
Комиссия по делам экономики и на-  
уки (Китай–Казахстан) 151  
Курокава Кисё 214  
Кыргызстан 15, 63, 66, 67, 109, 246  
и Япония 201, 206, 212, 216, 217, 223
- Лан Жу – Синьцзян железная доро-  
га 150  
Ли Ланьцин 153 сн. 43  
Ли Пэн 152 сн. 43  
Ли Хуи 156  
Лужков, Юрий 68  
"ЛУКойл" 31, 62
- Магосаки Укэру 201  
Мажилис (нижняя палата казахстан-  
ского парламента), этнический со-  
став 57  
Макиндер, Хэлфорд 121  
Международная конвенция по пресе-  
чению террористических взрывов 139  
Международная конвенция по пресе-  
чению финансирования терроризма  
139  
Международный валютный фонд  
(МВФ) 213  
Метте, Виталий 67  
Мешков, Алексей 75  
Министерство внешней торговли и  
промышленности Японии *см.* Мини-  
стерство экономики, торговли и  
промышленности Японии  
Министерство иностранных дел (МИД)  
Японии 200, 205 сн. 8, 222  
Министерство финансов Японии 201,  
213, 222  
Министерство экономики, торговли и

- промышленности Японии (МЕТІ) 205 сн. 8  
 Мицухаси Хидеката 252
- Нагманов, Кажмурат** 67  
**Назарбаев, Нурсултан** 14 сн. 5, 35, 47, 52, 55, 61, 118, 146, 150  
 вводит "президентское правление" 111  
 председатель ЕврАзЭС 35, 67  
 и региональная безопасность 158, 164–166, 225  
 и синьцзянские сепаратисты 141  
 и США 109 – 119  
 и Японии 199, 202, 207  
 Нефтяной комплекс Каспийского бассейна 17, 30, 31, 97, 101, 176, 204, 205  
 Декларация о сотрудничестве 70, 232  
 месторождение Курмангазы 233  
 развитие 60, 61, 69, 180, 227  
**Ниязов, Сапармурат** 217
- Обути Кэйдзо** 213, 252  
**Олбрайт, Мадлен** 113, 114  
 Организация азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕК) 125  
 Организация Объединенных Наций (ООН) 140, 210  
 Бюро ООН по содействию установлению мира в Таджикистане (ЮНТОП) 211  
 Миссия добрых услуг ООН в Афганистане и Пакистане (ЮНГОМАП) 211  
 Программа развития ООН (ПРООН) 211  
 Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) 214  
 Специальная миссия ООН в Афганистане (СМООН) 211  
 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 71, 94, 102, 112, 170, 171, 184–186, 217  
 Организация североатлантического договора (НАТО) 18, 134–135, 170, 172  
 и безопасность в Центральной Азии 190  
 программа "Наука во имя мира" 115  
 Организация центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС) 45, 75
- Организация экономического сотрудничества 36  
 Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 203  
 "Офшорная казахстанская международная операционная компания" (ОКМОК) 204  
**Охонин, В.** 68
- "Партнерство ради мира" (ПРМ) 134, 135, 170, 190, 240  
**Пауэлл, Колин** 95, 96, 106  
 "Плесецк", космодром 53  
**Полежаев, Леонид** 67  
 Постсоветское пространство  
 и Европейский союз 175  
 интересы иностранных государств в отношении п. п. 9–10, 169  
 пограничные споры на п. п. 13–14  
 политика в отношении п. п. 3, 7, 8, 47, 48  
 политические проблемы на п. п. 13  
 потенциальные конфликты на п. п. 6  
 развал социальной инфраструктуры 11–12  
 распад политических институтов 11  
 и Россия 6  
 связи между государствами 4–5  
 стратегические цели в отношении п. п. 9–11  
 Программа поставки нефти и газа в Европу (ИНОГЕЙТ) 179, 188, 242  
 Программа технической помощи странам СНГ (ТАСИС) 177, 181, 223, 242  
**Путин, Владимир** 31, 42, 267  
 и борьба с терроризмом 164  
 и Казахстан 60, 65  
 и политика в отношении нефти 70  
 и сепаратизм 137  
 и США 73, 125, 126  
 и экономические инициативы 66
- Рамсфельд, Дональд** 106, 116  
 РАО "Газпром" 62  
**Рахмонов, Эмомали** 210  
**Ричардсон, Билл** 19  
**Робертсон, Джордж** 115, 190  
 Россия  
 "ближнее зарубежье" как объект внешней политики 49, 228–229  
 вопросы обороны 54

- и Европейский союз 177  
политика в Центральной Азии 228, 229  
торговля оружием 53  
*см. также в разделе* Казахстан
- "Сапфир", операция 51, 103, 110  
"Сары-Шаган", испытательный полигон 53  
Семипалатинск 50, 211, 251  
Сепаратизм 140–142  
Сима Нобухико 201  
Синьцзян 41, 140, 141, 264  
сепаратисты в С. 135, 139, 140, 264  
терроризм в С. 136–140  
Синьцзян-Уйгурский автономный район 65, 141, 215  
Совет евроатлантического партнерства (СЕАП) 170  
Совет Европы (СЕ) 173, 184 *сн.* 21  
Совет североатлантического сотрудничества (ССАС) 170  
Соглашение о транспортировке ядерных материалов 50  
Соглашение об ослаблении угрозы 239  
Соглашение об устранении последствий ядерных испытаний на территории Казахстана 50  
Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 177, 241  
Содружество Независимых Государств (СНГ) 19, 47, 48  
Соединенное Королевство (Великобритании и Северной Ирландии), помощь на развитие Казахстана 187  
Соединенные Штаты Америки  
внешняя политика США 81, 95, 96, 104, 109–110, 235  
политика США в области энергетики 95–98, 101, 102, 104, 105, 235–239  
и Китай 123–125, 127, 129  
и Россия 123–127, 129  
стратегическая политика в Центральной Азии 81, 93–95, 99–101, 109, 118–129, 134 *сн.* 2, 239–241  
Солана, Хавьер 244  
Страны Балтии 8, 177  
Судзуки Мунэо 201  
Сумин, Петр 67  
Сыр-Дарья, река 89, 272  
Сян Гуанкай 138
- Таджикистан 63, 200, 201, 206, 210, 211, 246  
Миссия наблюдателей ООН в Т. (МНООНТ) 210  
и Япония 210  
Тайвань 142, 143, 168  
Такахаси Хироси 211  
Такемура Масаёси 252  
Такэми Кэйдзо 201  
"Талибан" (талибы) 1, 37, 137, 138, 162, 163, 171, 211, 222  
Таможенные союзы 63  
Танака Кеңди 250  
Танака Тэцудзи 201  
Тенгиз–Новороссийск *см.* Трубопроводы, нефтяные и газовые  
Терроризм, международный 38, 73, 92, 106, 118, 163, 164, 192, 255–256  
Тино Тадао 201  
Токаев, Касымжомарт 62, 114, 164, 250  
Транспортный коридор Европа–Кавказ–Центральная Азия (ТРАКЕКА) 179, 227, 242  
*см. также* "Шелковый путь"  
Третьяков, А. С. 72  
Трубопроводы, нефтяные и газовые 97, 98, 229, 236–238, 274–275  
Актау–Баку–Джейхан 19, 30, 31, 105, 237, 238, 274  
Ангарск–Китай 62  
Баку–Тбилиси–Джейхан 189  
планы строительства т. 61–63, 152–154, 204, 205  
соперничество из-за т. 18–19  
Тенгиз–Новороссийск 31, 61  
Узен–Атырау–Самара 61, 232–233  
Тулеев, Амангельды 57  
Туркменистан 63, 206, 217  
Туякбай, Жармахан 115  
Тэлбот, Строб 44, 105
- У Яовэнь 152 *сн.* 43  
Угенское нефтяное месторождение 152  
Узбекистан 42, 44, 45, 75, 76, 200, 246  
и политика России 72  
политика США в отношении У. 110–111, 115–117, 126, 127  
экономика У. 10 *сн.* 4, 25  
и Япония 200, 201, 211–213, 217  
Украина 8, 19, 145

- Ферганская долина 87, 266  
"Фест – Альпине – Казахстан" см. Карагандинский металлургический комбинат  
Финансово-промышленные группы (ФПГ) 64  
Фонд экономического сотрудничества с зарубежными странами (Япония) 251  
Франк, Сергей 61  
Фрэнкс, Томми 106  
Фу Гуанью 165
- Хасимото Рютаро 199, 200, 212, 253  
Хатами, Мохаммед 104, 278  
Хираяма Икуо 202
- Центр снижения ядерного риска США 118  
"Центразбат-97" 110, 134 сн. 3  
Центральная Азия 15–17  
    безопасность в Ц. А. 36–39, 172, 243–244  
    влияние иностранных государств в Ц. А. 133–136  
    геостратегическое значение 20–23, 41–46, 225, 227, 228, 259  
    диаспоры в Ц. А. 4, 5, 33, 89, 90  
    ислам в Ц. А. 91  
    нефтегазовые ресурсы 17, 18, 114  
    политические интересы в Ц. А. 32–36, 225  
    поток наркотиков из Ц. А. 15, 176  
    связи между государствами 261  
    терроризм в Ц. А. 91, 92  
    транспортные коридоры 26, 27  
    экономические интересы в Ц. А. 24, 26–29  
Центральноазиатская инициатива по безопасности границ 89  
Центральноазиатский батальон 36, 102  
Центральноазиатское экономическое сообщество (ЦАЭС) 36, 75  
Цзян Цзэминь 125, 137–139, 146, 151, 160, 164, 245, 247  
Цянь Цичэнь 132 сн. 1
- Черномырдин, Виктор 52  
Чжань Дэгуан 159 сн. 56  
Чжоу Юнкан 152–153 сн. 43  
Чжу Банцзао 140  
Чжу Жунци 151, 164
- Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) 36, 74, 93, 128, 160–165, 232  
    и безопасность границ 157–159  
Шанхайская пятерка см. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)  
"Шелковый путь" 26, 149, 150, 202, 253 см. также Транспортный коридор Европа – Кавказ – Центральная Азия (ТРАКЕКА)  
Школьник, Владимир 52 сн. 1, 61  
Шохин, Александр 55  
Шукеев 153 сн. 43  
Шукеев, Умирзак 67
- Эдамура Сумио 201  
Экибастузская ГРЭС-2 62  
Энергетическая хартия 180, 188
- "ЮКОС" 62
- Яковенко, Александр 162  
Япония  
    и Афганистан 210–211  
    внешняя политика 198, 209, 218–224  
    внешняя торговля 206  
    зависимость от нефтяных поставок извне 204–206  
    и Казахстан 217–219, 221, 249–255  
    неправительственные организации в Я. 216  
    официальная помощь в целях развития (ОПР) 203, 204, 209, 223, 251  
    политика в области энергоресурсов 97  
    политика Я. в Центральной Азии 201, 212, 213, 215–217  
    прямые инвестиции в Центральную Азию 207, 218–219, 252  
    Северные территории 215  
    региональная дипломатия 219–222  
    экономические интересы 202–204  
Японо-Узбекистанская ассоциация 201  
Японская национальная нефтяная корпорация (JNOC) 204–206, 254  
Японская нефтеразведочная компания (JAPEX) 204

## АМЕРИКАНСКАЯ АКАДЕМИЯ ГУМАНИТАРНЫХ И ТОЧНЫХ НАУК

Основанная в 1780 году Американская академия гуманитарных и точных наук является международным научным обществом, в которое входят ведущие ученые мира, деятели искусств, бизнесмены и политические лидеры. В Академии 3700 членов и 600 почетных иностранных членов. Она преследует четыре главные цели:

- содействие проведению исследований посредством анализа критически важных социальных и интеллектуальных проблем и поиск альтернатив практической политики;
- поощрение общественной активности и обмена идеями посредством организации встреч, конференций и симпозиумов для рассмотрения разных перспектив изучения проблем, представляющих всеобщий интерес;
- подготовка нового поколения ученых и мыслителей в рамках Программы приглашения ученых;
- избрание в члены Академии лиц, добившихся выдающихся успехов по широкому кругу научных дисциплин и профессий. Штаб-квартира Академии находится в г. Кембридж, штат Массачусетс.

## КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Комитет Академии по проблемам международной безопасности (КМБАА), созданный в 1982 году, планирует и оказывает спонсорскую поддержку многопрофильному изучению существующих и вновь возникающих вызовов глобальному миру и безопасности. Недавние и текущие проекты КМБАА посвящены управлению космическим пространством, совместному наблюдению за ракетным оружием как части проблемы глобальной безопасности, международным отношениям в сфере безопасности на постсоветском пространстве, значению Международного уголовного суда для национальной безопасности США и глобальному проникновению легкого оружия в районы конфликтов.

Среди последних публикаций КМБАА:

*War with Iraq: Costs, Consequences, and Alternatives*, by *Carl Kaysen, Steven B. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, and John D. Steinbruner* (Карл Кейзен, Стивен В. Миллер, Мартин Б. Мейлин, Уильям Д. Нордхаус и Джон Д. Стейнбрюнер. Война в Ираке: цена, последствия и альтернативы, 2002).

*The Significance of Joint Missile Surveillance*, by *John D. Steinbruner* (Джон Д. Стейнбрюнер. Значение совместного наблюдения за ракетным оружием, 2001).

*The United States and the International Criminal Court*, edited by *Sarah Sewall and Carl Kaysen* (Соединенные Штаты и Международный уголовный суд/Под ред. Сары Сьюэлл и Карла Кейзена, 2000).

*Light Weapons and Civil Conflict*, edited by *Jeffrey Boutwell and Michael T. Klare* (Легкое оружие и гражданские конфликты/Под ред. Джеффри Баутвелла и Майкла Т. Клэра, 1999).



Для заказа книг и получения прочей информации просьба обращаться в КМБАА по адресу Американской академии гуманитарных и точных наук:

136 Irving Street  
Cambridge, MA 02138.

Тел.: 617-576-5024

Электронная почта: [ciss@amacad.org](mailto:ciss@amacad.org);

Сайт в Интернете: [www.amacad.org](http://www.amacad.org).