

Л. Ю. Гусев

ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Гусев Леонид Юрьевич, канд. ист. наук, ст. науч. сотр.
Аналитического центра Института международных исследований МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского 76. E-mail: lgoussev@yandex.ru

Аннотация

В работе рассматривается политика Европейского Союза (ЕС) по отношению к странам Центральной Азии (ЦА) в рамках обновлённой центральноазиатской Стратегии ЕС. Основная мысль Стратегии заключается в том, что глубина отношений между ЕС и ЦА будет зависеть от потребностей отдельных центральноазиатских стран в продвижении двусторонних отношений. Это придаёт Стратегии прагматичный характер. В статье анализируется эволюция политики ЕС в ЦА с акцентом на экономическую составляющую.

Ключевые слова: Центральная Азия, стратегия ЕС, сфера безопасности, энергетическая сфера, экономическое сотрудничество.

Между Россией и ЕС сохраняются элементы как экономической, так и политической конкуренции за влияние на центральноазиатский регион. Возникающие противоречия между Москвой и Брюсселем государства региона стремятся использовать в своих интересах в рамках широко декларируемой многовекторной внешней политики [10, с. 78–88]. В этой связи изучение политики ЕС в ЦА становится актуальной задачей, связанной, прежде всего, с анализом концептуальных документов ЕС, определяющих его стратегическую линию на данном направлении.

Стратегия ЕС в Центральной Азии, обновленная в период председательства Латвии. В конце июня 2015 г. в результате инициативы латвийского председательства в ЕС был принят обновлённый вариант Стратегии ЕС в регионе ЦА. В новой Стратегии нормативный акцент в отношении пяти стран региона уступает место социально-экономическому. Это связано с переоценкой ряда двусторонних мероприятий в определённых сферах с целью достижения более эффективных результатов сотрудничества. Тем не менее в секторах, требующих общих для всего региона решений, существующие региональные инициативы ЕС были сохранены¹.

По сравнению с предыдущей семилетней программой, в новой Стратегии предусматривается увеличение финансовой помощи в 1,5 раза (до 1,068 млрд евро). Отмечается, что приоритеты ЕС будут включать, в том числе, соблюдение свободы ассоциаций, свободы выражения мнения, свободы выбора религии или убеждений, продвижение прав женщин, детей и лиц, относящихся к меньшинствам, содействие усилиям по искоренению пыток [9, с. 116–122]. В этом контексте Совет ЕС призывает к углублению участия гражданского общества в диалогах и программах, связанных с реализацией Стратегии². Акцент на инклюзивную работу с гражданским обществом связан со стремлением ЕС улучшить результат в сфере прав человека и демократизации.

Особое внимание уделено вопросам безопасности. В Стратегии указывается на то, что регион сталкивается с рядом проблем, связанных с радикализацией общества и экстремизмом. Это увеличивает количество существующих угроз стабильности, касающихся противоречий по водным и пограничным вопросам, незаконного оборота наркотических веществ, деятель-

¹ Заключение Совета по иностранным делам о Стратегии ЕС по Центральной Азии, 22 июня 2015 года // Делегация Европейского Союза в Республике. URL: http://www.eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/press_corner/all_news/news/2015/20150629_ru.htm

² Там же.

ности организованной преступности и конфликтов во всем регионе, особенно в Афганистане. Нацеленность ЕС на дальнейшее развитие как регионального, так и двустороннего диалога по вопросам безопасности со странами ЦА с активным участием Афганистана основана на действующих программах ЕС в сферах миграции, управления границами, борьбы с терроризмом и контрабандой наркотиков, включая усиление трансграничного сотрудничества. В этом контексте Совет ЕС признаёт важность координации с региональными партнёрами по предотвращению конфликтов и деятельности в сфере безопасности, к числу которых относит ОБСЕ и ООН, а также взаимодействие с Региональным центром ООН по превентивной дипломатии для Центральной Азии (РЦПД ООН)³. Стремление ЕС разрешить проблемы, связанные с присутствием иностранных боевиков на территории стран ЦА и с радикализацией местных обществ, может стать основой для взаимовыгодного сотрудничества ЕС и России по этим вопросам (в том числе, через структуры ООН и ОБСЕ).

С позиции ЕС обеспечение связей между образованием, исследованиями и рынками труда будет способствовать продвижению инноваций и трудоустройству молодёжи, а также внесёт вклад в устойчивое развитие экономики региона. Так, в Стратегии отмечается ключевая роль образовательных программ ЕС, в частности программы Erasmus+, в содействии учреждениям центральноазиатских государств в наращивании их потенциала, модернизации и расширении сетей сотрудничества. При помощи образовательных стипендий ЕС стремится способствовать мобильности и сотрудничеству между Европой и Центральной Азией. В сфере деловых обменов Совет ЕС предлагает Еврокомиссии разработать стратегии, отвечающие динамике рынков труда и изменениям моделей трудовой миграции в сотрудничестве с центральноазиатскими партнёрами. Главной целью такого сотрудничества является минимизация безработицы через развитие предпринимательства и содействие трудоустройству, а также расширение возможностей молодёжи, женщин и лиц, относящихся к меньшинствам⁴.

В Стратегии также затрагиваются вопросы сотрудничества в энергетической сфере. Отмечается, что ЕС по-прежнему стремится к расширению Южного энергетического коридора в Центральной Азии и дальнейшему продвижению многосторонних энергетических инициатив. В то же время ЕС готов поддерживать развитие возобновляемой энергетики и энергоэффективности в Центральной Азии; готов предложить свой опыт и ноу-хау для содействия принятию высоких стандартов безопасности, охраны и экологии на всех видах транспорта и способствовать связям по «транспортному коридору» Европа – Кавказ – Центральная Азия. При этом акцент энергетического и транспортного сотрудничества с Центральной Азией делается на синергии с соответствующими инициативами Европейской политики соседства. Ввиду растущих различий экономического развития стран в регионе Совет призывает Комиссию ЕС дать свои предложения по эффективной реализации Стратегии в соответствии с потребностями стран в обновленном партнёрстве⁵.

В целом новизна подхода ЕС, обозначенного в Стратегии, заключается в снижении обычной для ЕС нормативной составляющей, увеличении экономической помощи в 1,5 раза, повышении гибкости реагирования на обстоятельства, приоритетности странового подхода с учётом различий между государствами региона, особом внимании к новым угрозам, связанным с религиозным радикализмом и проникновением боевиков.

Реакции на обновлённую стратегию. Определённый интерес представляет рассмотрение экспертных взглядов на обновлённую Стратегию. Так, представитель Европейского Комитета по экономическим и социальным делам Д. Пил (J. Peel) подчеркнул, что в сотрудничестве со странами Центральной Азии ЕС необходимо учитывать различия стран, поэтому важно применять к ним индивидуальный подход. По его мнению, существует значительный потенциал для сотрудничества, в том числе, в транспортной, энергетической, образовательной и торговой сферах. Также он отметил, что в странах Центральной Азии особенно высоко оценивается поддержка ЕС в сфере образования. Государственный секретарь МИД Латвии А. Пилдеговичс подчеркнул, что углубление отношений между ЕС и Центральной Азией, в том числе в сфере экономики, является одним из приоритетов председательства Латвии в Совете ЕС. Среди областей сотрудничества, имеющих особое значение, он выде-

³ Заключение Совета по иностранным делам о Стратегии ЕС по Центральной Азии, 22 июня 2015 года // Делегация Европейского Союза в Республике. URL: http://www.eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/press_corner/all_news/news/2015/20150629_ru.htm

⁴ там же

⁵ там же

лил сферы транспорта и транзита, окружающей среды, энергетики и образования⁶.

В самих же странах ЦА обновлённая Стратегия была воспринята в целом позитивно, но и не привлекла к себе особого внимания СМИ и экспертного сообщества. Хотя в казахстанской газете «Власть» цитировался специальный представитель ЕС по Центральной Азии П. Буриан, который заявил, что новая стратегия сотрудничества ЕС со странами центральноазиатского региона откроет особые перспективы для развития Казахстана в качестве регионального лидера. По мнению П. Буриана, национальная программа Казахстана «100 шагов», «если будет осуществлена полностью, приведёт Казахстан к числу передовых стран не только региона, но и в мировом масштабе». Также он добавил: «Мы готовы участвовать и помогать меняться опытом при реализации мер, которые содержатся в этой программе»⁷.

Тем не менее критики отмечают, что новая Стратегия не смогла разрешить давнюю дилемму политики ЕС: как Брюссель, строящий свою внешнюю политику на ценностных основаниях (продвижение европейских ценностей), может эффективно развивать свои отношения с авторитарными режимами? [8, с. 84–90].

Эволюция политики ЕС в Центральной Азии. Сотрудничество стран ЕС с государствами Центральной Азии началось с начала 1990-х гг., после того как они стали независимыми. Однако у Германии существуют более давние отношения с регионом. Это связано как с заселением Северного Казахстана немцами-колонистами [15, р. 626–627], так и с депортацией в Казахстан немцев Поволжья.

Сотрудничество между европейскими странами и государствами региона стало усиливаться с 2000-х гг. Страны Центральной Азии, прежде всего Казахстан и Туркменистан (в меньшей степени Узбекистан), обладают значительными ресурсами нефти и газа и рассматриваются в ЕС в качестве альтернативных России поставщиков углеводородов. В целом европейское сотрудничество с регионом осуществляется по двум основным направлениям – экономико-энергетическому, а также политико-культурному (в сфере «мягкой силы») [3].

22 июня 2007 г. главы государств и правительств ЕС приняли Стратегию углублённых отношений между ЕС и пятью странами Центральной Азии. Одной из основных стран ЕС, активно участвовавших в разработке Стратегии, была Германия. Первым министром иностранных дел, посетившим все пять стран региона, стал Ф.-В. Штайнмайер. Тогда же канцлер Германии А. Меркель выступила с предложением включить страны Центральной Азии в «политику добрососедства». В настоящее время страны региона условно называют «соседями наших соседей»⁸. То есть зафиксировано периферийное положение региона в рамках Европейской политики соседства по отношению к странам «Восточного партнёрства» (его граница проходит по Каспийскому морю).

Основные цели новой Стратегии связаны с целями, поставленными еще в первой Стратегии ЕС в ЦА, и обозначены в заявлении министра иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайера. По его словам, расширение сотрудничества, при котором делаются ставки на диалог и прозрачность, является основной задачей. О серьёзности этого проекта для ЕС говорил тот факт, что Германия во время председательства в Совете ЕС включила Стратегию ЕС в Центральной Азии в качестве внешнеполитического приоритета и реализовывала её при широкой поддержке других стран – членов ЕС. Большое внимание в первой Стратегии отводилось борьбе с новыми и нетрадиционными вызовами и угрозами безопасности: терроризмом, экстремизмом, организованной преступностью, наркоторговлей, экологическими угрозами, распространением оружия массового уничтожения. Установление мира в Афганистане, по словам Ф.-В. Штайнмайера, невозможно без стабильности в Центральной Азии и соответствующего вклада в этот процесс центральноазиатских государств и Европы. В этой связи ЕС устанавливал тесное сотрудничество с государствами Центральной Азии во всех сферах обеспечения безопасности и содействовал политической и экономической модернизации центральноазиатских стран на основе общих ценностей и принципов, которым следуют страны ЕС и страны Центральной Азии в составе ООН и ОБСЕ⁹.

⁶ Латвийские предприниматели обсуждают экономическое сотрудничество ЕС и Центральной Азии // Балтийский курс. 2015. 12 февраля. URL: http://www.baltic-course.com/rus/drugie_otrasli/?doc=102344

⁷ Обновленная стратегия сотрудничества ЕС со странами Центральной Азии откроет новые перспективы перед Казахстаном // Власть (Алматы). 2015. 30 июня. URL: <https://vlast.kz/politika/11798-obnovlennaa-strategia-sotrudnicestva-es-so-stranami-centralnoj-azii-otkroet-novye-perspektivy-pered-kazahstanom.html>

⁸ Цит. по: Независимая газета. 2007 г. 28 мая.

⁹ Цит. по: Казахстанская правда. 2007 г. 3 июля.

В первой европейской Стратегии также отводилось большое значение вопросу расширения сотрудничества между ЕС и государствами Центральной Азии в области энергетики. В основном это касалось проблемы диверсификации транспортировки энергоносителей и создания дополнительного транспортного коридора из Каспийского бассейна через Черноморский регион в Европу. Именно в этой сфере интересы ЕС уже традиционно сталкиваются с интересами России. Инициаторами же повышенного внимания к этому сюжету являются Великобритания, компании которой работают в Каспийском регионе, и государства Восточной Европы, стремящиеся уменьшить свою энергетическую зависимость от России.

Экономический аспект центральноазиатской политики ЕС. Политика ЕС в Центральной Азии — это преимущественно политика экономическая. Военно-политические инструменты ЕС в регионе минимальны и они никогда не были приоритетными для ЕС, в отличие от США.

Торговля между ЕС и странами Центральной Азии развивается неравномерно. Лидером здесь остается Казахстан, обладающий значительными ресурсами для экспорта природного сырья, в первую очередь энергоносителей. В 2013 г. торговый оборот Евросоюза с Казахстаном составил 53,4 млрд долл. (положительный баланс торговли для Республики Казахстан, РК, составил 34,3 млрд долл.). В экспорте РК в ЕС доля минерального сырья составляет 89 % (в основном, это нефть), а в его импорте из ЕС 55 % приходится на промышленное оборудование и транспортные средства. Для Казахстана страны ЕС в совокупности являются крупнейшим партнёром во внешней торговле, их доля превышает половину внешнеторгового оборота. Это весьма существенно, так как доля Казахстана в экономике всей Центральной Азии — около двух третей совокупного ВВП. При этом доля Казахстана в торговом обороте ЕС составляет лишь около 0,7 % [11, с. 4–14], что показывает высокую степень зависимости Центральной Азии от ЕС в случае, скажем, применения инструментов экономического давления по каким-либо причинам. В этом контексте легко объяснить нежелание центральноазиатских государств, в том числе союзников России по ОДКБ и ЕАЭС, участвовать в российских контрсанкциях.

Все остальные страны Центральной Азии в торговле с Евросоюзом имеют отрицательный внешнеторговый баланс. Объём их торговли составляет примерно 10 % от казахстанского. Торговый оборот Туркменистана с ЕС в 2013 г. составил 2,6 млрд долл. (баланс — 287 млн долл.); Узбекистана — 2,18 млрд долл. (-1,52 млрд долл.), Таджикистана — 368 млн долл. (-148 млн). По данным за 2012 г., объём торговли Киргизии с ЕС составил 614 млн долл. (-472 млн долл.). Это связано с тем, что экспортного товара, аналогичного по высокому спросу на европейских рынках казахстанской нефти, ни одна другая страна региона не имеет (исключение может составить туркменский газ, почему и ЕС, и Туркменистан продолжают сохранять интерес к строительству транскаспийских трубопроводов).

Основу экспорта стран Центральной Азии в Европу (за исключением Казахстана) составляет продукция сельского хозяйства, в том числе хлопок и изделия из него, а также металлы. Зависимость стран региона от импорта из ЕС связана с их потребностями в промышленном оборудовании и электронике, транспортных средствах, лекарствах и медицинском оборудовании. Здесь ЕС практически полностью вытеснил Россию. Более того, многие российские компании, работающие в регионе, также зачастую занимаются в той или иной форме реэкспортом товаров или изделий из комплектующих, сделанных в ЕС (так что реальная доля импорта из стран ЕС в Центральной Азии даже выше формальных цифр, а российская доля, соответственно, ниже).

Что же касается сотрудничества с Россией, то внешнеторговый товарооборот нашей страны со странами Центральной Азии за период 2000–2013 гг. вырос в 5 раз (с 6 до 31 млрд долл. США, что, правда, уступает обороту ЕС с одним только Казахстаном). В 2010–2013 гг. высокие темпы роста товарооборота России с регионом обуславливались бурным ростом российско-казахстанской торговли в рамках Таможенного союза. За один 2013 г. товарооборот вырос на 10,6 %. Однако затем позитивные тенденции сменились негативными. За 2014 г. из-за резких колебаний курса рубля к доллару и сокращения импорта, а также общих кризисных явлений в российской экономике по причине падения цен на энергоносители и сложной геополитической ситуации произошло общее сокращение товарооборота с регионом, прежде всего за счет снижения российской торговли с Казахстаном и Киргизией [12, с. 15].

В 2008–2012 гг. баланс внешнеторгового оборота всех стран ЦА с Россией был отрицательным, импорт из России существенно превышал экспорт в Россию. Это — одна из важных долгосрочных проблем в нашей общей торговле, вызывающая негативную реакцию, в том числе внутри структур ЕАЭС. Россия фактически утратила интерес к продукции центральноазиатских стран, в том числе сырьевой (что частично связано с собственной сырьевой специализацией).

В первой половине 2000-х гг. в регионе потреблялось до 27 % экспортируемых из России машин и транспортного оборудования. Однако доля промышленных товаров в общем объёме российского экспорта в ЦА снизилась с 66 % в 2005 г. до 52 % в 2010 г., уступая место сырью. Затем эта тенденция продолжилась даже более ускоренными темпами. Это связано с тем, что российская промышленность в настоящее время не выдерживает конкуренции как с европейскими, так и с китайскими поставщиками. Особенностью российского экспорта в Центральную Азию является также снижающаяся доля высокотехнологичной продукции: она сократилась с 1997 по 2010 гг. почти вдвое (с 19 до 10 %). Доля среднетехнологичных товаров уменьшилась с 30 % в 2002 г. до 16 % в 2010 г. Возросла лишь доля низкотехнологичных товаров с 16,6 % в 2002 г. до 22,4 % в 2009 г. [14, с. 13]. После 2010 г. указанные тенденции также продолжают развиваться, а в 2014–2015 гг. даже ускоряются.

Можно также отметить, что традиционная роль столицы России – Москвы как финансовых и инновационных «ворот» для Центральной Азии и всего постсоветского пространства также подверглась эрозии в пользу китайских экономических центров, а также мирового финансового центра, формируемого в Казахстане [13, с. 31–43].

Фактически Россия всё больше торгует со странами Центральной Азии только своим сырьём и товарами низкой степени переработки. При этом в нише высокотехнологичных товаров нас вытесняет ЕС, а в нише менее технологичных – китайцы. В результате по совокупному объёму страны ЕС довольно значительно обходят Россию в торговом обороте.

Гуманитарная помощь центральноазиатским странам как форма продвижения «мягкой силы». Ещё одно ключевое направление сотрудничества ЕС с центральноазиатскими государствами – помощь в гуманитарной и социальной сфере, связанная, в том числе с продвижением «мягкой силы» ЕС в регионе.

В ноябре 2014 г. верховный комиссар Евросоюза по внешней политике К. Эштон находилась с визитом в Центральной Азии. Во время него было подтверждено, что сотрудничество в формате «Центральная Азия – ЕС» в гуманитарном и социальном направлениях будет продолжать развиваться.

9 октября 2014 г. глава отдела сотрудничества Представительства Европейского союза в Киргизии Й. С. Мадсен заявил, что Европейский Союз выделяет странам Центральной Азии с 2014 по 2020 гг. 1 млрд евро на реализацию различных проектов в сфере верховенства закона и права, развития образования, развития сельских регионов и др. Средства будут выделяться на двусторонней основе Киргизии, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану. Казахстан же может получить помощь по линии регионального сотрудничества, на которое также пойдёт часть заявленных средств.

Предыдущий семилетний период сотрудничества ЕС и Центральной Азии с 2006 по 2013 гг. был обозначен суммой в 750 млн евро. С 1991 по 2004 г. финансовая помощь ЕС странам центральноазиатского региона составила 1,132 млрд евро. Средства были направлены на обеспечение продовольственной безопасности в виде гуманитарной помощи, на борьбу с бедностью, поддержку образования и создание гражданского общества.

Выступление Й. С. Мадсена даёт представление о том, как будет распределена по конкретным программам эта помощь на примере Киргизии: ей будет напрямую выделено 194 млн евро, дополнительно она получит по региональным программам порядка четверти от 1 млрд евро. Есть три ключевые сферы, на которые будут направлены средства, – это верховенство права, образование и интегрированное развитие сельских регионов¹⁰. Упомянутые выше обязательства объёмом примерно в 1 млрд евро включены в обновлённую Стратегию ЕС в 2015 г.

Страновой аспект отношений ЕС со странами Центральной Азии. Рассмотрим теперь взаимоотношения ЕС с Центральной Азией в страновом аспекте [1], так как именно он был отмечен в качестве основного измерения в новой Стратегии 2015 г. В качестве приоритета выделяются Казахстан (экономический и политический), Узбекистан (политический) и Туркменистан (экономический).

Казахстан с момента получения независимости начал активно взаимодействовать в экономической сфере со странами Евросоюза. Интересы Астаны заключались и заключаются в привлечении европейского капитала для оздоровления экономики и решения социальных и экологических проблем на основе опыта ЕС, а также в расширении торгово-экономических связей.

¹⁰ Евросоюз выделяет странам Центральной Азии 1 млрд евро // Голоса со всего мира, 9 октября 2014. URL: <http://ru.rfi.fr/tsentralnaya-aziya/20141009-evrosoyuz-vydelyaet-stranam-tsentralnoi-azii-1-milliard-evro>

В настоящее время в Казахстане работают такие крупнейшие европейские энергетические компании, как Total, Agip, ENI, Shell, British Gas, British Petroleum. Со временем, в случае расширения экономического присутствия этих компаний в казахстанской экономике (которое уже и сейчас очень велико), будет происходить общее усиление позиций ЕС в стране и в регионе Центральной Азии в целом.

Одной из главных европейских компаний, долгие годы работающей на казахстанском нефтегазовом рынке, является итальянский концерн ENI. ENI вместе с британской компанией British Gas участвует в добыче нефти, газа и конденсата на Карачаганаке. В соответствии с соглашением о разделе продукции разработка этого месторождения будет проводиться консорциумом из четырёх компаний (ENI, British Gas, Техасо и российского ЛУКОЙЛ) в течение 40 лет. Деятельность ENI на казахстанском рынке показывает пример активного (и достаточно гибкого – вплоть до сотрудничества с российскими компаниями) проникновения в традиционно российскую сферу влияния [6].

В октябре 2014 г. президент Казахстана Н. Назарбаев опубликовал статью в американском журнале The Wall Street Journal, где затронул отношения Казахстана с ЕС. В ней он, в частности, указал на то, что «Казахстан граничит с Россией и Китаем, но ЕС – наш крупнейший торговый партнёр, более половины прямых зарубежных инвестиций в Казахстан поступают из стран ЕС. Казахские компании все больше инвестируют в Европе». Он отметил, что «Казахстан также диверсифицирует свою экономику и принял новую «зелёную политику». Чтобы привлечь и изучить лучшие модели и решения в этой области, Казахстан проводит выставку EXPO-2017 и надеется, что среди её ключевых участников будут европейские компании». В связи с конфликтом на Украине и санкциями, наложенными на Россию, Н. Назарбаев особо указал на то, что «мы можем надеяться на преодоление глобальных проблем именно путём диалога и сотрудничества, а не путём эскалации санкций, которые не сработают, зато сорвут экономический рост в более широком масштабе»¹¹. Таким образом, официальная Астана позиционирует себя в конфликте России и ЕС как потенциального миротворца, что и проявилось в ряде инициатив посредничества между Москвой и Западом.

В первой половине ноября 2015 г. президент Казахстана совершил визит в Великобританию. Были подписаны 24 соглашения на общую сумму в 3,8 млрд долл. Соглашения предусматривают сотрудничество в сферах энергетики, экологии, образования, космической деятельности, инноваций, финансов, инвестиций, совершенствования госслужбы и гражданской авиации. Пресс-служба президента Казахстана указала, что «договорились стороны и о взаимном сотрудничестве в нефтегазовой отрасли, геологии, недропользовании». Особо было отмечено, что британцы подтвердили своё участие в грядущей международной выставке «Астана Экспо-2017». По итогам переговоров было решено, что Великобритания окажет Казахстану всевозможное содействие не только по созданию, но и по развитию Международного финансового центра «Астана». Кроме того, стороны достигли взаимопонимания по вопросам создания Инвестиционного штаба.

Развивается взаимодействие западноевропейских стран и с другими государствами Центральной Азии. Большое внимание отводится сотрудничеству с Туркменистаном в энергетической сфере.

Ещё в 1997 г. в ходе визита в Германию бывшего президента Туркменистана С. Ниязова и его встреч с представителями деловых кругов лидеры германского бизнеса высказывали заинтересованность в инвестировании в газовые проекты Туркменистана, в частности в строительство экспортных трубопроводов. Однако на тот момент политическая ситуация в соседнем Афганистане (афганский маршрут уже тогда представлялся наиболее перспективным) была по меньшей мере неопределённой, и немецкий бизнес занял выжидательную позицию.

После изменения обстановки в Афганистане, в июле 2002 г. в Ашхабад прибыла большая группа немецких бизнесменов во главе с уполномоченным правительства ФРГ по вопросам внешней торговли, государственным секретарём федерального министерства экономики и технологий А. Герлахом. Президент С. Ниязов предложил немецким компаниям участвовать в строительстве Прикаспийского газопровода, а представители германской стороны проанализировали возможности своего участия в других перспективных проектах в газовой отрасли [6].

¹¹ Назарбаев Н. Следующая глава в отношениях между Казахстаном и ЕС // URL: <http://www.inopressa.ru/article/08Oct2014/wsj/kazakhstan.html>

Немецкие компании участвовали в реконструкции Туркменбашинского комплекса нефтеперерабатывающих заводов, играющего стратегическую роль в экономике страны. Общеизвестны и многолетние «особые отношения», связывающие руководство Туркменистана с Deutsche Bank. Следует отметить, что после смерти Ниязова и прихода к власти Г. Бердымухамедова, контакты немецких бизнесменов с властями Туркменистана существенно окрепли.

В ноябре 2008 г. во время визита нового туркменского президента в Германию энергетическая тема была основной. Как заметил министр экономики и технологий Германии М. Глосс, результаты первого этапа международного аудита группы туркменских нефтегазовых месторождений Южный Иолотань – Осман и Яшлар (проведённого британской компанией Gaffney, Cline & Associates) дают гарантии потенциальным инвесторам и делают туркменский рынок очень привлекательным для западных компаний [16, р. 1073–1088].

В апреле 2009 г. правительство Туркменистана подписало долгосрочный меморандум с немецкой компанией RWE как акционером газопроводного проекта Nabucco. Предполагалось, что туркменские ресурсы могут быть подключены к данной транснациональной коммуникации через Каспий благодаря строительству подводного трубопровода к берегу Азербайджана. Эти вопросы продолжали обсуждать и позже, на туркменско-германском энергетическом симпозиуме в Берлине в 2011 г., на Дне германской экономики в Туркменистане в 2012 г.

Продвижения по вопросу о строительстве транскаспийского газопровода, как известно, не произошло. В настоящее время ФРГ представлена в Туркменистане в нефтегазовой отрасли, текстильной промышленности, сферах здравоохранения, транспорта и связи, в агропромышленном секторе. Здесь работают 62 компании из Германии, которые осуществили такие проекты, как строительство установок по производству смазочных масел и парафина, установки по очистке дизельного топлива от воды на нефтеперерабатывающем предприятии в городе Туркменбаши, сооружение компрессорной станции в Корпедже. Налажено сотрудничество с немецкими компаниями по обеспечению сферы здравоохранения Туркменистана новейшими видами медицинского оборудования и подготовке специалистов.

В обозримом будущем на туркменский рынок готовятся выйти и итальянцы. В ходе встречи, состоявшейся еще в ноябре 2009 г. в Риме, бывший премьер-министр Италии С. Берлускони и бывший президент Туркменистана Г. Бердымухамедов подписали четыре крупных соглашения о сотрудничестве, в том числе в энергетике, включая соглашение о совместной добыче газа ENI и государственным концерном «Туркменгаз». Ряд новых соглашений в продолжение вышеуказанных был заключен в начале мая 2015 г. в ходе визита президента Бердымухамедова в Италию.

Узбекистан, имея огромную геополитическую важность, играет несколько меньшую роль, чем Казахстан и Туркменистан, с точки зрения европейских экономических интересов.

Германия начала экономическое сотрудничество с Узбекистаном ещё в 1992 г. К настоящему времени отношения между двумя государствами регулируются более чем 100 договорами и соглашениями на межгосударственном, межправительственном и межведомственном уровнях. С 1994 г. между Республикой Узбекистан и ФРГ на ежегодной основе заключаются межправительственные соглашения «О финансовом и техническом сотрудничестве» с указанием перечня совместных проектов, планируемых к реализации обеими сторонами в рамках немецких государственных льготных кредитов и грантов. Германия участвует более чем в 50 проектах, осуществляемых в Узбекистане на условиях экспортного финансирования. Общая стоимость этих проектов составляет почти 1 млрд долл. США. В 2014 г. товарооборот между Узбекистаном и Германией увеличился на 10 %, по сравнению с 2013 г., достигнув 461,2 млн евро.

Важную роль в развитии отношений Узбекистана и ЕС сыграл визит президента И. Каримова в Брюссель 24 января 2011 г. В его ходе были подписаны Меморандум о сотрудничестве в сфере энергетики, Меморандум о реализации проектов финансового и технического сотрудничества и Соглашение об учреждении Делегации Евросоюза в Узбекистане. Глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу приветствовал подписание этих документов, заявив, что новые меморандумы открывают огромные перспективы для сотрудничества ЕС и Узбекистана в области энергетики, в модернизации отраслей топливно-энергетического комплекса, в вопросах внедрения энергосберегающих технологий и развития транспортно-коммуникационных и транзитных коридоров между регионами [6].

Узбекистан принимает активное участие в мероприятиях, проводимых в рамках межрегионального диалога ЕС – ЦА на уровне министров иностранных дел. В связи с этим 18 мая 2015 г. состоялся визит делегации Узбекистана во главе с министром иностранных дел А. Камиловым в Брюссель для участия в очередном заседании Совета сотрудничества ЕС – Республика Узбе-

кистан. Был подписан Меморандум об учреждении и функционировании в Ташкенте Регионального секретариата центров передового опыта по химическим, биологическим, радиологическим и ядерным материалам (ХБРЯМ) для Центральной Азии.

Что же касается двух наиболее слабых экономик центральноазиатского региона, киргизской и таджикской, то здесь экономические интересы ЕС сводятся к покупке сельскохозяйственной продукции, преимущественно хлопка, и сырья горнорудной промышленности. Инвестиционные проекты ЕС в основном касаются оказания экономической помощи, преимущественно в сфере модернизации социальной структуры, диверсификации экономики, создания рыночных институтов, смягчения проблем водно-энергетического комплекса.

* * *

Центральная Азия никогда не относилась к приоритетным направлениям политики ЕС. Государства региона условно именуются «соседями соседей», что фиксирует периферийное положение центральноазиатских стран в рамках Европейской политики соседства.

Среди основных проблем, которые в известной мере сдерживают деятельность ЕС в регионе, следует указать на дилемму «ценности – интересы», связанную с существованием авторитарных режимов в ряде центральноазиатских стран. С ними экономически выгодно развивать отношения для получения дополнительных источников сырья, но с точки зрения декларируемых ЕС ценностей это затруднительно. Выход находится в сдерживании сотрудничества, так как, в отличие от стран «Восточного партнерства», у ЕС в отношении центральноазиатских государств нет иллюзий относительно возможности их быстрой «европеизации» и демократизации. Собственно это самоограничение и составляет основной предел осуществления политики ЕС в Центральной Азии. Последние концептуальные документы, в частности обновленная Стратегия 2015 г., как раз и подчёркивают прагматический характер сотрудничества.

В то же время ЕС предпринимает определённые меры по упорядочению и развитию своей политики в Центральной Азии. В этом контексте следует рассматривать обновление в 2015 г. центральноазиатской Стратегии ЕС, ключевыми моментами которой стали: увеличение экономической помощи (в 1,5 раза), повышение гибкости реагирования на неблагоприятные обстоятельства, возросшая приоритетность странового подхода с учётом различий между государствами региона, особое внимание к новым угрозам, связанным с религиозным радикализмом и проникновением боевиков, в том числе из «Исламского государства» в Сирии и Ираке.

Направленность ЕС на решение проблем, связанных с иностранными боевиками и радикализацией местных обществ, может стать сферой, содержащей большой потенциал для сотрудничества ЕС и России, в частности через структуры ООН и ОБСЕ. Также у ОДКБ как основной формы присутствия российских военных интересов в регионе есть наработанные каналы диалога и сотрудничества [2].

В то же время известная несамостоятельность ЕС в вопросах безопасности в данном регионе и зависимость от США объясняется, в том числе, отсутствием у Евросоюза серьёзной самостоятельной военной силы. Поэтому приоритетом политики ЕС в регионе являются инструменты «мягкой» и экономической силы, а политика «жёсткой» силы идёт в русле американской стратегии [7, с. 100–113].

«Мягкая сила» ЕС проявляется в основном в незначительных программах помощи. С 1991 по 2004 гг. финансовая помощь ЕС странам региона составила всего лишь 1 млрд 132 млн евро, с 2006 по 2013 г. – 750 млн евро, новый семилетний план предусматривает помощь в размере 1 млрд евро. Тем не менее «мягкая сила» ЕС уже составляет серьёзный вызов «мягкой силе» России и требует от Москвы целого комплекса системных действий в регионе [16, р. 1073–1088].

В сфере экономического сотрудничества возможности ЕС весьма велики, по ряду направлений они превосходят возможности России и Китая. Особенно сильны позиции стран ЕС в торговле с Казахстаном (там их доля превышает 50 %). Что же касается остальных стран Центральной Азии, там наблюдается значительный профицит в европейской торговле, то есть, по сути, из других стран региона в ЕС нечего вывозить. Большой интерес в этом контексте страны ЕС проявляют к туркменскому газу и к гипотетическим проектам строительства транскаспийского газопровода, что сталкивается с интересами России (а также Ирана).

Большое экономическое влияние ЕС на страны региона делает их весьма чувствительными к применению европейских инструментов экономического давления. В этом контексте легко объяснимо нежелание центральноазиатских государств, в том числе союзников России по ОДКБ и ЕАЭС, участвовать в российских контрсанкциях.

Важно отметить, что преимущественно экономическая политика Европейского Союза как одного из главных внешних игроков в центральноазиатском регионе зачастую встречает позитивный отклик со стороны местных режимов, проводящих политику многовекторности. Такая политика подразумевает поиск баланса между интересами основных мировых «центров силы».

Что же касается российских экономических возможностей в Центральной Азии, то они, к сожалению, существенно уступают возможностям Евросоюза и сопряжены с такими проблемами, как:

- 1) долгосрочное снижение российской доли в общем объёме торговли и инвестиций центральноазиатских стран;
- 2) долгосрочный рост профицита российской внешней торговли (то есть Россия почти ничего в регионе не покупает, особенно после того, как произошёл отказ от туркменского газа по причине китайской конкуренции);
- 3) продолжающееся повышение доли сырья в российской торговле с регионом (российская промышленная продукция оказывается недостаточно конкурентоспособной и вытесняется в секторе высококачественных европейскими товарами, а в секторе менее технологичных – китайскими);
- 4) на торговле, инвестициях и других формах сотрудничества России с Центральной Азией (в том числе, в сфере трудовой миграции) в краткосрочном плане негативно сказались кризисные явления в российской экономике последних лет.

POSSIBILITIES AND LIMITS OF THE IMPLEMENTATION OF THE POLICY OF EU IN CENTRAL ASIA

Leonid Gusev, Phd in historical Sciences, senior research fellow
of Analytical Center of the Institute of International Studies, MGIMO University,
119454, 76Vernadsky Ave, Moscow. E-mail: lgoussev@yandex.ru

Summary

In this paper the author considers policy of the European Union in the Central Asia. The author analyzes an updated EU strategy for the Central Asia and emphasizes its pragmatism, based on individual economic interests of the Central Asian countries in promoting bilateral relations. In the offered paper is also considered the evolution of the EU policy in the Central Asia.

Keywords: *Central Asia, EU strategy, security sector, energy sector, economic cooperation.*

Литература / References

1. Алексеева Т. А., Казанцев А. А. Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ. – М.: Аспект Пресс, 2012.
2. Беспалов С. В., Власов А. В., Голубцов П. В., Казанцев А. А., Караваев А. В., Меркушев В. Н. Механизмы формирования позитивного образа России в странах постсоветского пространства. – М.: Евразийская сеть политических исследований, Информационно-аналитический центр по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве (МГУ). 2007.
3. Боришполец К. П. Центральная Азия как региональная система международных отношений // Восток – Запад: Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений: учеб. пособие для вузов / под ред. А. Д. Воскресенского; МГИМО(У) МИД России. – М.: РОССПЭН, 2002. 526 с.
4. Боришполец К. П., Чернявский С. И. Среднесрочный прогноз развития ситуации в регионе Центральной Азии // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 4. С. 28–32.
5. Гусев Л. Ю. Основные направления политического и экономико-энергетического развития Казахстана: сборник статей. – Москва – Берлин: Директ-Медиа, 2016. С. 74–81.
6. Гусев Л. Ю. Перспективы туркменско-германского сотрудничества. URL: <http://mir-politika.ru/2828-perspektivy-turkmensko-germanskogo-sotrudnichestva.html>
7. Казанцев А. А. Грамматика русской идеи или как создавать новые идеологии в России // Полис. Политические исследования. 2010. № 3.

8. *Казанцев А. А.* Суверенная демократия: противоречия концепции // Политический журнал. 2007. № 7-8.
9. *Казанцев А. А.* Тирания, диктатура: когнитивная схема и историческая судьба политических понятий // Полис. Политические исследования. 2001. № 5.
10. *Казанцев А. А.* Центральная Азия: институциональная структура международных взаимодействий в становящемся регионе // Полис. Политические исследования. 2005. № 2.
11. *Кузьмина Е. М.* Экономические позиции Европейского союза в Центральной Азии на фоне кризиса в ЕС // Белорусский экономический журнал. 2014. № 3.
12. *Лузянин С. Г., Матвеев В. А., Смирнова Л. Н.* Шанхайская организация сотрудничества: модель 2014–2015: рабочая тетрадь № 21 (2015); Российский совет по международным делам (РСМД). - М.: Спецкнига, 2015.
13. *Сергеев В. М., Кузьмин А. С., Алексеенкова Е. С., Казанцев А. А.* Москва и Санкт-Петербург как центры притяжений социальных сетей // Полис. Политические исследования. 2007. № 2.
14. *Синицина И.* Экономическое взаимодействие России и стран Центральной Азии: тенденции и перспективы / Университет Центральной Азии. Доклад № 5. Бишкек, 2012.
15. *Brown A. J.* The Germans of Germany and the Germans of Kazakhstan: A Eurasian Volk in the Twilight of Diaspora // Europe-Asia Studies. № 4, June 2005.
16. *Kazantsev A. A.* Russian policy in Central Asia and the Caspian Sea region // Europe-Asia Studies. 2008. Т. 60. № 6.