

# Особенности внешней политики персоналистских режимов (на примере Туркменистана)

Славомир Горак, Карлов университет, Прага, Чехия

Контактный адрес: slavomir.horak@post.cz

## АННОТАЦИЯ

Внешняя политика государств зачастую рассматривается сквозь призму геополитических, геостратегических или геоэкономических детерминант соответствующей страны. При этом забывается, что помимо этих факторов внешняя политика имеет и сильный человеческий, или личностный, фактор. Этот фактор проявляется особенно в авторитарных режимах персоналистского типа, в которых решения, в том числе по внешнеполитическим вопросам, принимаются единолично лидером или узкой прослойкой элиты. В таком случае персональный фактор и личные интересы лидера не ограничиваются другими регуляторами (институтами, выборами и т.п.). Внешняя политика, сосредоточенная на интересах первого лица при этом может существенно отличаться от той, которую можно было бы предположить при анализе государственной политики и национальных интересов страны. Поскольку власть в Туркменистане носит характер персоналистского режима, в статье предпринимается попытка исследовать в рамках имеющейся (весьма ограниченной) информации внешнюю политику этой страны с точки зрения не государственных, а личных интересов главы государства и туркменской элиты. Помимо теоретической рамки исследования и краткой личной характеристики обоих президентов, в статье также приводятся примеры, относящиеся к двум основным факторам, интересующим лидера нации и его элиту – экономической прибыли и безопасности режима. Сравнение режимов первого и второго президента во внешней политике также демонстрирует преемственность политической культуры и системы в стране. В исследовании показывается, что туркменский режим совмещает все черты теоретических представлений о персоналистской внешней политике, если посмотреть на них как на взаимосвязанный комплекс. Ключевую роль в ней играют личностная характеристика президента, его почти непоколебимая позиция при принятии решений, а также интересы его окружения, в том числе его семьи. С другой стороны, единоличность принятия решений облегчает ситуацию тем зарубежным игрокам, которые располагают необходимой информацией о лидере страны и знают, как подводить его к нужному для них решению без оглядки на другие группы интересов или институты в стране.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Туркменистан, внешняя политика, президентализм, персонализм, личность президента*

Внешняя политика Туркменистана обычно рассматривается с точки зрения транспорта и торговли, а также в геополитической плоскости<sup>1</sup>. В этом плане приоритет при анализе внешней политики страны отдавался зачастую двусторонним, многосторонним отношениям или ее идеологической составляющей<sup>2</sup>. Многие авторы также связывают формирование внешней политики страны с факторами безопасности<sup>3</sup> или с экспортом энергоносителей и других материалов (продукция химической промышленности и хлопок)<sup>4</sup>. Анализ внешней политики основывается обычно на рассмотрении дипломатической или военной активности авторитарной страны (то есть политических или военно-политических отношений), ее внешнеэкономической деятельности (развитие торговли или транспорта) и – при наличии – на создании идеологического образа страны и гуманитарной сферы, в том числе культурной политики страны.

Вышеуказанные факторы действительно играют важную роль в процессах формирования внешней политики Туркменистана. Однако при более внимательном рассмотрении ее главной целью остается сохранение правящего в стране режима во главе с президентом и окружающей его элитой<sup>5</sup>. Таким образом, внешняя политика исходит из главенствующей в стране системы политического управления, которую можно отнести к разряду авторитарных режимов с сильной ролью личности (персоналистская автократия).

Теория личности во внешней политике давно является предметом изучения, причем не только при анализе авторитарных режимов. Во второй половине 1950-х гг. Д. Левинсон выдвинул предположение, согласно которому действия лидеров и других политических игроков определяются их мировоззрением, образованием, опытом и социопсихологическими характеристиками, которые могут влиять на тактические и стратегические решения во внутренней и внешней политике<sup>6</sup>. Еще до этого Н. Лейтс заложил основы анализа внешней политики для авторитарных и тоталитарных режимов<sup>7</sup>. В частности, на примере становления советской внешней политики в политбюро Н. Лейтс показал, что она определяется неформальными и персональными механизмами. Из содержания его работы исходил А. Джордж, также занимавшийся развитием исследования персонализма<sup>8</sup>.

В конце 1960-х – начале 1970-х гг. Г. Аллисоном была разработана концепция трех моделей принятия решений в международных отношениях: а) рациональная и унитарная (от англ. – *unitary*, понимающая государство во внешней политике как целое); б) организационная; в) бюрократическая<sup>9</sup>. Последняя модель предполагает, что решение принимается на основе борьбы интересов индивидуальных игроков или автономных групп. Далее, проблемами влияния лидеров и их личностных

1 Pomfret 2008.

2 О первой категории см.: Horák, Šír 2009, 44–68; Pomfret 2008; Horák, Šír 2016; о втором факторе см., например: Denison 2006; Anceschi 2009; Yarıcı 2018; идеологические факторы (помимо вышеуказанных) изучал, например, Bohr 2016, 3.

3 Indeo 2016.

4 Шир 2006; Pomfret 2008; Overland 2009; Atai, Azizi 2012; Anceschi 2017.

5 Bohr 2016, 3.

6 Levinson 1957, 37–38.

7 Leites 1952.

8 George 1967, 51.

9 Автор разработал данный концепт на примере Кубинского кризиса, сначала в форме статьи (Allison 1969, 707–712), позже – в виде отдельной монографии (Allison 1971, 144–184), которая была после окончания холодной войны дополнена с использованием рассекреченных документов (Allison, Zelikow 1999).

качеств на внешнюю политику занимались, например, М. Германн и В. Хадсон, которые исследовали связь между личностью и характером в политике, в том числе и внешней, с точки зрения политической психологии<sup>1</sup>.

С политологической точки зрения персонализм исследуется вместе с регулятивными механизмами, которые его ограничивают (выборы с множеством политических игроков, соблюдение законов и конституций). И. Макалистер исследовал этот феномен внутри политических партий, в которых существенную роль может играть личность вождя или руководства стран<sup>2</sup>. Однако персонализм также отождествляется с выборами и заменяет силой личности традиционную для партийной демократии борьбу идеологий (то есть программ политических партий). Политические партии, таким образом, идентифицируются с харизматическими или популярными в народе лицами. Подобная тенденция проявляется и в демократических странах, как показывают среди других примеры Италии или Чехии<sup>3</sup>. В последнее время в научном дискурсе зачастую обсуждается, что персонализм может привести к значительному кризису демократических институтов и даже их превращению в полуавторитарные или авторитарные системы<sup>4</sup>.

Применение данных подходов к анализу персонализма, однако, связано с несколькими проблемами. Критики приведенных теорий подчеркивают спекулятивность данных, их недостаток, основанный на непрямом методе их сбора<sup>5</sup>. Авторы статей по политической психологии, бюрократической модели принятия решений или персонализму часто не имеют непосредственного доступа к объектам анализа, то есть политикам или другим лицам, имеющим непосредственное отношение к принятию решений.

Другой проблемой в трудах по соответствующей тематике, прежде всего до 1990-х гг., была концентрация на исследовании влияния неформальной политики, персонализма или феномена личности на демократические системы. В условиях работы с демократическими режимами исследователи легче смогли найти источники для сбора данных по характеру личностей и их влиянию на выработку решений в политике на основе интервью с самими политиками, их приближенными, оппонентами и другими политическими игроками.

Однако процессы неформальной политики и персонализма проявляются в более закрытых и авторитарных режимах почти повсеместно. В этих структурах отсутствуют сложные сети и системы разнородных политических группировок, а также не существуют, не применяются или применяются выборочно указанные выше регулятивные механизмы власти, такие как выборы или партийные дискуссии. Исследования персонализма или других неформальных факторов в авторитарных режимах получили широкое развитие после окончания холодной войны. Популярностью в политологических кругах пользовались классификация Х. Линца и теория С. Хантингтона которая анализирует причины демократизации

1 Hermann 1978; Hudson 1990.

2 McAllister 2007.

3 McDonnell 2013; Ventura 2018; Pecháček 2013.

4 Rhodes-Purdy, Madrid 2020.

5 Bendor, Hammond 1992, 317–318.

в мире начиная с половины 1970-х гг.<sup>1</sup> Согласно первой, к персоналистским авторитарным режимам наиболее близка категория султанистских режимов<sup>2</sup>, однако данный термин отличается существенным недостатком – не охватывает личностный и неформальные факторы, концентрируется на внешних признаках авторитарных политических систем<sup>3</sup>.

Суммируя в конце 1990-х гг. литературу и исследования по авторитарным режимам, Б. Геддес выделила категорию персоналистских авторитарных режимов, которые отличаются тем, что принятие решений зависит во многом от личностей, особенно лидера или вождя<sup>4</sup>. На примерах трансформации персоналистских режимов, в частности Латинской Америки, Б. Геддес показала, что лицо, стоящее во главе переворота, стремится захватить всю полноту власти, не считаясь даже со своими возможными союзниками во время возведения на престол<sup>5</sup>. В более подробном изложении вместе с другими соавторами она доказала, что по мере уменьшения в мире военных и партийных авторитарных режимов растет количество персоналистских<sup>6</sup>. Позже данный концепт проявился в классификации А. Гадениуса и Й. Теорелла, которые рассматривают персонализм как обязательный элемент фактически любого авторитарного режима<sup>7</sup>. С. Гесс попытался осуществить качественный анализ персонализма на примерах Филиппин и Казахстана, концентрируясь по большей части на централизации и децентрализации изучаемых систем<sup>8</sup>. Наконец, в последнее время теорию персонализма во внутренней политике африканских государств развивал Й. ван ден Бош, который дополнил количественный подход Б. Геддес качественным<sup>9</sup>.

Если посмотреть на суть персоналистских режимов, то, исходя из вышеуказанных работ, можно предположить, что все ключевые решения в них принимаются самим лидером при учете его личных интересов или интересов правящей элиты<sup>10</sup>. Тем не менее большинство указанных работ по персонализму сосредоточивается на режиме или политической системе, воспринимает их как своего рода живой организм. При этом забывается, что главными акторами политических систем остаются сами политики. В частности, в персоналистских режимах таковой является именно персона лидера, который определяет основные тенденции внутренней политики исходя из своих интересов. Соответственно, можно предполагать, что сходным образом будет определяться и внешняя политика государства<sup>11</sup>.

Исходя из работ Г. Аллисона и других вышеперечисленных исследований, предлагаемая статья развивает тему персонализма во внешней политике на примере Туркменистана. Исследователи уже затрагивали прямо или косвенно

1 С точки зрения теории С. Хантингтона, количество режимов, соответствующих чертам персонализма в начале третьей волны демократизации, не превышало двадцать процентов от всех недемократических систем в мире, т.е. – было значительно меньше чем сегодня. Huntington 1991; Linz 2000, в русскоязычной исследовательской среде см., например: Зазнаев, Сидоров 2018.

2 Chehabi, Linz 1998. В данной работе показаны так называемые султанистские режимы вне постсоветского пространства (например, Доминиканской Республики, Гаити, Кубы, Ирана или Филиппин).

3 Linz 2000, 151.

4 Geddes 1999.

5 Ibid., 124.

6 Geddes et al. 2014; 2018.

7 Hadenius, Teorell 2007, 145.

8 Hess 2013, 109–119.

9 Bosch 2021.

10 Bosch 2015, 174; Bosch 2021, 48.

11 Kinne 2005.

проблему внешней политики Туркменистана; авторы признают наличие существенного влияния президентов на внешнюю политику, которая является отражением политики внутренней, или рассматривают лидеров в качестве более или менее самостоятельных игроков<sup>1</sup>. Данная проблематика, однако, больше не изучалась ввиду недостаточного количества информации и необходимости анализировать внешнюю политику исходя из косвенных показателей, таких как экономический анализ, состав и динамика политической элиты, ее поведение. Также необходимо учитывать интервью с политиками, которые были приближенными к лидерам. Однако если провести такого рода анализ, то получится картина, в которой внешнеполитическая стратегия акцентируется на официально не провозглашаемых направлениях.

В настоящей статье внешняя политика Туркменистана определяется не как «государственная» (то есть реализуемая в интересах государства), а скорее как совокупность личных интересов главы государства и его окружения. Автор не отрицает государственный аспект политики и показывает, что не все шаги внешней политики можно объяснить одними интересами президента страны. Тем не менее, как будет показано ниже, его личные интересы играют важную роль при планировании внешней политики, зарубежных поездок и при подписании контрактов с зарубежными делегациями. В первую очередь это касается сохранения собственной власти, укрепления своего статуса внутри страны и за ее пределами, а также экономических интересов его самого и окружающей его правящей элиты.

### **Личность президентов Туркменистана как фактор внешней политики**

Как было указано выше, личностный фактор в авторитарных режимах играет существенную роль и определяет главные черты внутренней и внешней политики. Применяя концепт персонализма по отношению к постсоветскому пространству, мы видим сразу несколько примеров становления режимов, которые в той или иной степени можно отнести к этой категории<sup>2</sup>. Туркменистан при этом обычно приводится как характерный образец персоналистской системы в Евразии<sup>3</sup>. В некоторых академических работах местный режим относится и к категории султанистских или неопатримониальных авторитарных режимов<sup>4</sup>.

Возникновение персоналистского режима в Туркменистане, на наш взгляд, связано с личностной характеристикой обоих вождей, их образованием и воспитанием, их карьерой, предыдущими функциями и опытом. В Туркменистане после установления независимости тогдашний президент С. Ниязов не смог дальше пользоваться поддержкой Москвы и одновременно опираться на внутренние элиты. Оставшись без существенной поддержки, С. Ниязов вынужден

1 Anceschi 2010a; Lee 2010.

2 Hess 2013, 109–119.

3 Bohr 2016; Борисов 2017; Anceschi 2021.

4 К первым относятся, например, Bohr 2004; Denison 2006; Kunysz 2012; Шкель 2014, Борисов 2017; во второй категории см., например: Горак 2007, Horák 2012, Geiss 2012, Алексеева, Казанцев 2012. Неопатримониализм – это форма социальной иерархии, в которой покровители используют государственные ресурсы для обеспечения лояльности клиентов среди населения. Это тип неформальных отношений «патрон – клиент», которые могут распространяться от самых высоких должностей в государственных структурах до отдельных жителей небольших деревень.

был принять ряд мер, чтобы сохранить свою позицию и предотвратить, как он тогда думал, угрозу своего смещения с поста. При этом у С. Ниязова был жесткий подход к подчиненным, проистекающий из его жизненного опыта и карьеры (детство сироты после Ашхабадского землетрясения в 1948). Одновременно при контакте с высокопоставленными лицами он был очень вежливым и даже заискивал<sup>1</sup>. По некоторым сведениям, он ссылался на свое сиротство, потому что в этом положении он мог успешно использовать советские льготы и квоты для данной категории<sup>2</sup>.

Отсутствие семьи и поддержки внутри страны, а также контроля за происходящим в республике со стороны Кремля служило основой для выстраивания жесткой персоналистской системы управления, а также формирования внешнеполитического курса страны<sup>3</sup>. Во внешней политике страны персонализм проявлялся также и на уровне личного выбора партнеров, с которыми С. Ниязов был готов говорить и работать. В частности, в отношениях с Россией он опирался на доверенных ему людей из компании «Итера», контролировавшей, помимо прочего, экспорт газа из Туркменистана. Наиболее влиятельными в этом плане считались И. Макаров, руководитель компании, В. Отчерцов, его заместитель и бывший вице-премьер Туркменистана, а также В. Храмов, многолетний советник президента, работавший в его администрации<sup>4</sup>. Тем не менее, несмотря на то что на формальном уровне полномочия президента как творца внешней политики утверждены в конституции страны<sup>5</sup>, внешняя политика в 1990-е гг. частично определялась Министерством иностранных дел и персональным влиянием тогдашних министров. Лишь после 2001 г. руководство министерства полностью подчинилось воле вождя. Поэтому, говоря о роли Министерства иностранных дел, надо частично рассмотреть и роль личностей, стоявших во главе этого государственного органа.

После распада Советского Союза внешнюю политику Туркменистана необходимо было создавать практически с нуля. Страна могла использовать несколько дипломатов с опытом работы в советской структуре МИДа. В частности, первый министр иностранных дел А. Кулиев работал в посольствах СССР в арабских странах и как востоковед использовал свои возможности и искал новые векторы внешней политики, например в отношениях с Ираном и Турцией<sup>6</sup>. Однако его попытка создать многовекторную политику в начале 1990-х гг. не вписывалась в представления С. Ниязова. Сам А. Кулиев становился все большим оппонентом возрастающей авторитарности президента и уже в 1992 г. покинул пост, перешел на сторону оппозиции и покинул страну.

Второй министр иностранных дел независимого Туркменистана Х. Атаев оказался скорее промежуточной фигурой. В 1995 г. возглавил министерство

1 Рыблов 2003, 16–19.

2 Трушин, Е.В. В недавнем прошлом товарищ Ниязов подавал тапочки начальству // Компромат. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.compromat.ru/page\\_10213.htm](http://www.compromat.ru/page_10213.htm) (дата обращения: 12.07.2021).

3 Про анализ элитной системы Туркменистана и ее историческую динамику см.: Кадыров 2003; 2009. Про переход от советского к постсоветскому строю см.: Horák 2016.

4 Мокроусова, И. «Как Игорь Макаров продавал «Итеру» // Ведомости.ру. 20 мая 2013. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.vedomosti.ru/library/articles/2013/05/20/miller\\_dlya\\_nego\\_byl\\_nikto](https://www.vedomosti.ru/library/articles/2013/05/20/miller_dlya_nego_byl_nikto) (дата обращения: 06.05.2021).

5 Конституция Туркменистана (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.09.2020, статья 71, аб. 2 // ЮРИСТ. [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/document?doc\\_id=31337929#pos=6;-109&sel\\_link=1005338976\\_2](https://online.zakon.kz/document?doc_id=31337929#pos=6;-109&sel_link=1005338976_2) (дата обращения: 06.05.2021).

6 Кулиев 2006, 12–13.

тогдашний заместитель министра Б. Шихмурадов, образованный человек и хороший аналитик, который к тому же знал, как работать с С. Ниязовым<sup>1</sup>. Последний раз в истории постсоветского Туркменистана министр иностранных дел оставался сильной фигурой, во многих делах умевшей противостоять лидеру страны<sup>2</sup>. Б. Шихмурадов умел выстраивать политический курс государства в соответствии с интересами президента. Так, он стал одним из авторов концепции нейтралитета, который должен был обеспечить С. Ниязову невмешательство соседних стран во внутривнутриполитические дела. После отставки министра в 2000 г. и перехода в оппозицию в 2001 г. на его пост был временно назначен Б. Бердыев. Впоследствии оба были арестованы и осуждены в связи с делом о покушении на С. Ниязова в 2002 г., якобы организованном Б. Шихмурадовым. Из их дальнейшей судьбы известно, что они были заключены в колонии Овадан-Депе, известной своими суровыми порядками и строжайшим режимом.

С 2001 г. министерство возглавляет Р. Мередов, который оказался способным пережить все кадровые перестановки в стране и стал единственным из всех министров, кто остался на своем посту после смерти первого президента. Р. Мередов, технократ и юрист, сохраняет лояльность президенту. Как не полный туркмен по происхождению (его мать была азербайджанкой из г. Мары), Р. Мередов хорошо осведомлен, что в условиях национальной политической культуры страны и туркменского (и ахалтекинского) национализма он не сможет получить широкую поддержку даже у части туркменской элиты<sup>3</sup>. С приходом Р. Мередова внешняя политика страны окончательно и в полной мере перешла к президенту и его окружению. К этому необходимо добавить наличие репрессивной системы с печальными примерами некоторых отстраненных от должности лиц; это все в большой степени порождает всеобщую боязнь принимать решения без согласия верховного лидера.

После смерти С. Ниязова новым президентом стал министр здравоохранения из его кабинета Г. Бердымухамедов. В отличие от С. Ниязова новый глава оказался человеком с большой семьей, нуждавшейся в экономических преференциях<sup>4</sup>. Этот транзит власти способствовал дальнейшему углублению персоналистского режима в стране. Если раньше С. Ниязов опирался на нескольких верных ему людей, то Г. Бердымухамедов старается решить все спорные вопросы единолично, с расчетом на пользу для своей семьи<sup>5</sup>. Сам президент придерживается позиций ахалтекинского национализма и отказывает другим региональным группировкам в праве называться туркменами<sup>6</sup>.

1 Интервью автора с Авды Кулиевым.

2 *Кадыров, Ш.* «Обыкновенный башизм» // Независимая газета. 10 июня 2002. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ng.ru/courier/2002-06-10/11\\_turmeny.html](https://www.ng.ru/courier/2002-06-10/11_turmeny.html) (дата обращения: 06.05.21).

3 Bohr 2016, 30.

4 Horák 2021.

5 Грозин 2014, 44–47.

6 Aisha Khan, "Turkmenistan's Clannish Leader," IWPR Global Voices, November 23, 2010, accessed May 6, 2020, <https://iwpr.net/global-voices/turkmenistans-clannish-leader>.

## Основные детерминанты внешней политики Туркменистана

Экономические факторы Туркменистана и их влияние на решения во внешней политике страны неразрывно связаны с политическими и личными интересами главы государства, сосредоточением ресурсов, которые элита получает и распределяет между собой. Так как оба туркменских президента были заинтересованы в получении прибыли от основных экспортных операций, вопросы экспорта играли существенную роль в ориентации внешней политики Туркменистана.

Главная составляющая туркменской экономики связывалась с экспортом энергоресурсов, частично – электричества и хлопка, хотя хлопок в последнее время уступил второе место (после нефти и газа) продуктам химической промышленности<sup>1</sup>. Доля энергоресурсов, в частности нефти, газа и в меньшей степени их производных, составляет, по разным оценкам, вплоть до 90% экономики, при этом один газ охватывает около 80% экспорта<sup>2</sup>. За время независимости страны эту долю снизить не удалось. Экспорт энергоресурсов в странах без выхода к морю сильно зависит от географии импортеров<sup>3</sup>. Туркменистан в этом плане может использовать три существующих направления экспорта энергоресурсов: российский, иранский и китайский<sup>4</sup>. Но все альтернативные Китаю направления экспорта перестали использоваться во время правления Г. Бердымухамедова. Россия и Иран, которые реально импортировали газ из Туркменистана для своих внутренних нужд, постепенно по разным причинам или вообще отменили поставки туркменского газа, или оставили закупки газа на минимальном уровне, часто руководствуясь политическими причинами. Таким образом, Туркменистан и его доход от экспорта газа за последнее десятилетие стал монополюсно зависимым от одного потребителя в лице КНР.

Несмотря на такую роль Китая в экспорте туркменского газа, в личной политике президента Туркменистана КНР не стала играть главенствующей роли<sup>5</sup>. Официальные двусторонние связи были наиболее интенсивными в первый срок второго президента Туркменистана (2007–2012), когда осуществлялся проект постройки трубопроводов из Туркменистана в Китай. Как только заработали три основные линии, транспортирующие газ в этом направлении, и наладились поставки, необходимость в обоюдных контактах снизилась.

1 Pomfret 1995, 125–194; Pomfret 2019, 133–138; Импорт и экспорт Туркменистана // Turkmenportal.com. 13 февраля 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://turkmenportal.com/compositions/650> (дата обращения: 06.05.2021).

2 "Trade Statistics for International Business Development," Trademap.org, 2018, accessed May 6, 2020, [https://www.trademap.org/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx?nvpm=1%7c795%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c2%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c795%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c2%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1); "Observatory of Economic Complexity," Massachusetts Institute of Technology, 2018, accessed May 6, 2020, <https://oec.world/en/profile/country/tkm>.

3 Tavana et al. 2012, 352–356.

4 Horak 2012.

5 Зарубежные поездки президента Бердымухамедова // TurkmenWiki 2020. [Электронный ресурс]. URL: [http://wiki-tm.com/index.php/Зарубежные\\_поездки\\_президента\\_Бердымухамедова](http://wiki-tm.com/index.php/Зарубежные_поездки_президента_Бердымухамедова) (дата обращения: 06.05.2021).

В Туркменистане основная часть прибыли от экспорта газа поступает не в государственный бюджет, а во внебюджетные фонды, которые, в свою очередь, полностью контролируются президентом и служат для удовлетворения потребностей президента, его семьи, а также для реализации выгодных для семьи проектов<sup>1</sup>. По оценкам некоторых авторов, экспорт углеводородов составлял от 35 до 44% ВВП<sup>2</sup>. Но если проанализировать и ту редкую информацию, которая поступает из официальных источников, то предполагаемый бюджет не всегда соответствует декларированным доходам от экспорта углеводородов. В частности, после реформы нефтегазового сектора и достижения полной непрозрачности разделения ресурсов от этой продукции доходная часть бюджета снижалась и одновременно росли доходы от экспорта. Причин такой динамики может быть несколько; главной из них можно считать проблему обслуживания внешнего долга (особенно по отношению к Китаю) и направление денег в один из внебюджетных фондов Туркменистана. По крайней мере, некоторые комментаторы подтверждают, что С. Ниязов распорядился этими фондами по своему усмотрению<sup>3</sup>. Если исходить из роли фактора преемственности политической культуры в стране, становится очевидно, что эти фонды продолжает использовать и второй лидер нации<sup>4</sup>.

Проблема с пополнением внебюджетных фондов заключается в том, что почти монополия экспорта в Китай не приносит соответствующих доходов, которые предполагались при заключении контрактов с этой страной. По мере этого снижается персональный интерес лидера к Китаю, о чем свидетельствует внимание, которое уделяется финансированию посольства Туркменистана в Пекине<sup>5</sup>. Поэтому президент стал в последние пять лет прилагать усилия для восстановления экспорта в Россию и расширения географии экспорта. Однако в силу ряда причин внутреннего и внешнего характера два главных потенциальных направления остаются невостребованными. Экспорт на Запад через Каспийское море был до недавних пор ограничен статусом Каспия и отсутствием договора с Азербайджаном по спорным территориям. Эти препятствия удалось преодолеть, но возможности страны все еще остаются ограниченными<sup>6</sup>. Афганское направление также активно развивается руководством

- 1 По закону об углеводородных ресурсах, доходы от продажи нефти и газа в государственный бюджет поступали сначала в размере 10% (2008–2010), а в 2010 г. эта доля поднялась до 20%, однако в редакции закона от сентября 2016 г. (то есть после реформы управления углеводородными ресурсами) этот пункт ограничился только общей формулировкой об отчислении прибыли в бюджет без указания конкретных процентных квот. Закон Туркменистана от 20 августа 2008 г. № 208-III «Об углеводородных ресурсах» // ЮРИСТ. [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/m/document?doc\\_id=31342588](https://online.zakon.kz/m/document?doc_id=31342588) (дата обращения: 12.07.2021); Закон Туркменистана от 12 сентября 2016 г. «О внесении изменений и дополнения в Закон Туркменистана “Об углеводородных ресурсах”» // ЮРИСТ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.parahat.info/law/parahat-info-law-01wr> (дата обращения: 12.07.2021)). По крайней мере, с 2016 г. доходы от нефти и газа практически полностью уходят в непрозрачную внебюджетную сферу. См., например: Bohr 2016.
- 2 “Exports of goods and services (% of GDP) – Turkmenistan,” The World Bank Data, accessed August 5, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=TM>.
- 3 Мухаммедов, Б. Туркменистан – это частная компания Ниязова // *Немецкая волна*. 23 июня 2003. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dw.com/ru/туркменистан-это-частная-компания-ниязова/a-900022> (дата обращения: 06.05.2021); *Веселящий газ 2006*, 15–21.
- 4 Личный карман президента 2011; Bohr 2016, 38–39; Pomfret 2019, 146; Туркменистан: Вся страна – карман президента // *Turkmen News*. 8 марта 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://turkmen.news/spotlight/oil-gas-president-pocket/> (дата обращения: 06.05.2021).
- 5 Дорогие послы. В 2020 году Туркменистан потратил свыше \$26 миллионов на содержание своих диппредставительств за рубежом // *Turkmen News*. 12 февраля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://turkmen.news/spotlight/turkmenistan-embassies-costs/> (дата обращения: 06.05.2021).
- 6 Lee 2019.

страны, однако дальнейший прогресс проекта ограничивается отсутствием гарантий безопасности в Афганистане, а также его экономической нежизнеспособностью<sup>1</sup>.

Развитие транспортных проектов является одной из ключевых возможностей для изъятия средств из внебюджетных фондов в пользу правящей семьи. Официально Ашхабад еще во время правления первого президента заявлял о включении своей страны в евразийские транспортные коридоры. Были построены железнодорожные линии во все сопредельные государства, и длина железных дорог страны с момента распада СССР увеличилась с 2120 км до 3840 км (в основном за счет связей с государствами Центральной Азии). Помимо железных дорог Туркменистан начал прокладывать оптические волокна и автомобильные дороги в соседние страны и связал таким образом все тогда изолированные регионы государства. Таким образом, Туркменистан укреплял связи со своими соседями и развивал коридоры в направлениях «север – юг», «восток – запад», а также через так называемый «Лазуритовый коридор» из Афганистана в Турцию через Каспийское море и Кавказ.

Однако огромные вложения в новые инфраструктурные проекты пока не дали своих результатов. Импорт Туркменистана не вырос, как и товарооборот между портами Актау и Баку в Казахстане и Азербайджане соответственно<sup>2</sup>. Использование обеих дорог в Иран и новой линии в Афганистан пока также ограничено, а запланированное продление последней остается под вопросом. Туркменистан также не стремится гармонизировать свои тарифы и сотрудничество в сфере международных перевозок.

С точки зрения персоналистской системы обоих президентов, эти вложения представляли скорее не инвестиции в развитие связей с внешним миром, как это официально заявляется в Туркменистане, а способ получения прибыли от процентов из стоимости проекта.

Перевод приобретенных богатств влияет на политику по отношению к странам, которые играют ключевую роль в подобных операциях. Уже со времен С. Ниязова одним из самых важных направлений в этом плане стала Германия, где в *Deutsche Bank* хранились и хранятся валютные резервы внебюджетных фондов Туркменистана, доступ к которым контролирует туркменский президент<sup>3</sup>. Г. Бердымухамедов унаследовал и адаптировал эту стратегию первого президента. Несмотря на то, что оба президента страны посещали Германию редко, принятие представителей разных компаний из Германии в Ашхабаде происходит довольно часто. Например, компания *Siemens* сумела установить хорошие неформальные отношения уже во время первого президента С. Ниязова и в результате заняться проектами в сфере здравоохранения, энергии и связи<sup>4</sup>.

1 Anceschi 2017.

2 Отчёт о деятельности организации сотрудничества железных дорог за 2019 год. С. 86–92 // ОСЖД. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://osjd.org/ru/9034> (дата обращения 5.08.2021).

3 *Undue Diligence* 2009, 82–90.

4 “Turkmenistan Chooses Siemens As Technology Partner For Infrastructure Expansion,” Siemens Press Release, May 12, 2009, accessed May 6, 2020, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/turkmenistan-chooses-siemens-technology-partner-infrastructure-expansion>.

В отличие от первого президента, Г. Бердымухамедов обращает больше внимания на регион Персидского залива. До 2006 г. самой крупной компанией (вместе с малазийской *Petronas*) по добыче нефти и газа в прибрежных шельфовых зонах Туркменистана стала дубайская *Dragon Oil*. В конце срока правления С. Ниязова, по некоторым данным, ОАЭ использовались частично им самим и его сыном для вывода капиталов из Туркменистана<sup>1</sup>. Второй президент Г. Бердымухамедов постарался установить с этой арабской страной более близкие отношения<sup>2</sup>. Помимо официальных визитов (2007, 2010, 2013, 2018), он часто встречается или ведет телефонные беседы с членами элиты ОАЭ. Его семья, особенно старшая сестра Гульнабат, после 2008 г. сумела заняться торговлей с этой страной, она же наладила импорт товаров из ОАЭ на туркменский рынок<sup>3</sup>. По некоторой информации, однако, ОАЭ стали второй после Европы базой для перемещения финансовых резервов или покупки недвижимости<sup>4</sup>. Неслучайно в качестве консула в Дубае в 2019 г. был назначен Ы. Аманов, зять президента, ранее руководивший лондонским филиалом Агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана. О приоритете данного консульства свидетельствует и тот факт, что в 2020 г. оно получило из государственного бюджета около 1,127 млн долларов США, став четвертым из самых финансируемых туркменских дипломатических представительств, почти в два раза превышающим расходы посольства Туркменистана в ОАЭ (Абу-Даби)<sup>5</sup>.

На российском направлении оба туркменских президента старались поддерживать тесные контакты с элитой. Необходимо выделить отношения президента Г. Бердымухамедова с президентом Республики Татарстан (РТ) Р. Миннихановым. С 2008 г. в Туркменистан поставлено около 10 тысяч грузовиков «КамАЗ»<sup>6</sup>. В дружеских отношениях с президентом РТ находится и предполагаемый наследник – С. Бердымухамедов, который уже несколько раз возглавлял туркменскую делегацию в Россию. При этом можно ожидать, что неофициальный преемник и сын нынешнего президента будет в силу своих личных связей с российской элитой стараться поддерживать с ней хорошие отношения.

Примеры отношений с Германией, ОАЭ и Россией показывают, каковы реальные приоритеты внешнеэкономической политики Туркменистана, связанные с интересами президента и его семьи, вне зависимости от деклараций, формальных документов и принимаемых внешнеполитических стратегий. Они прежде всего нацелены на извлечение средств, частично при помощи контрактов с зарубежными поставщиками, а также на возможность переводов средств

1 Гафарлы 2006; *Полтаева, Г.* Ниязов Мурад Сапарович // Туркменская искра. 23 января 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tm-iskra.org/dosie/file2006-10.htm> (дата обращения: 26.01.2006).

2 Туркменистан – Объединенные Арабские Эмираты: четверть вековой опыт, важные вехи будущего // *Türkmenistan*. 16 ноября 2020. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newscentralasia.net/2020/11/17/turkmenistan-uae-25th-anniversary-of-diplomatic-relations-ru/> (дата обращения: 06.05.2021).

3 Horak 2021, 166.

4 “2019 Investment Climate Statements: Turkmenistan,” The US State Department, accessed May 6, 2020, <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/turkmenistan/>.

5 Дорогие послы. В 2020 году Туркменистан потратил свыше \$26 миллионов на содержание своих диппредставительств за рубежом // *Turkmen News*. 12 февраля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://turkmen.news/spotlight/turkmenistan-embassies-costs/> (дата обращения: 06.05.2021).

6 Часть этих машин впоследствии оказалась в Туркменистане невостребованной, и десятки из них были в 2017–2019 гг. выставлены на продажу в Грузии и других странах.

на подконтрольные президенту счета за пределами Туркменистана. Во втором случае эти «живые» деньги получаются из Китая (как главного торгового партнера Туркменистана).

### Безопасность в качестве фактора внешней политики

Сохранение собственного режима перед возможными внешними угрозами – важнейший фактор внешней политики Туркменистана. Меры, которые принимаются для этой поддержки, включают сдерживание внешних игроков от влияния в стране и непосредственной внешней угрозы (вторжение в страну).

Вопрос о первом типе угроз безопасности поднимался уже С. Ниязовым, и в качестве решения этой проблемы политической элитой страны (в том числе, как уже было отмечено, министром иностранных дел) была принята концепция нейтрального статуса Туркменистана, зафиксированная в резолюции ООН от 12 декабря 1995 г<sup>1</sup>. Для С. Ниязова это означало жизненно важное обеспечение невмешательства в свои дела со стороны внешних сил. Такая политика была применена не только по отношению к России, но также нашла свои проявления, например, в разговорах с афганскими талибами, сотрудничество с которыми было необходимо С. Ниязову для продления газопровода на территорию Пакистана<sup>2</sup>.

Угроза непосредственного вмешательства в туркменские дела стала реальной, например, в 2014–2016 гг., когда в российской прессе стала распространяться информация о сосредоточении боевиков близ туркмено-афганской границы<sup>3</sup>. В этой связи упрочилось сотрудничество с российскими силовыми структурами, и в Туркменистан стали прибывать военные советники Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации. По некоторой информации, на границе расположены российские пограничники<sup>4</sup>. Данное сотрудничество не разглашается официально, так как оно нарушает нейтралитет Туркменистана, который до сих пор остается идеологическим стержнем внешней политики страны.

Туркменистан также пытается предотвратить возможность ухудшения ситуации на южной и юго-восточной границе регулярными переговорами с талибами. Взаимные контакты усилились по сравнению с временами президентства С. Ниязова, и они продиктованы необходимостью гарантировать безопасность продвигаемой стройки газопровода ТАПИ. Тем самым президент хочет снизить зависимость от Китая, равно как и риски угрозы безопасности собственному

1 "A/RES/50/80," United Nations General Assembly, 12 December 1995, accessed August 5, 2021, <https://undocs.org/en/A/RES/50/80>.

2 Волков, В. Туркменская власть очень напугана угрозой вторжения боевиков // Гундогар. 4 сентября 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://gundogar.org/?02330515075000000000000013000000> (дата обращения: 06.05.2021).

3 Hořák, Šir 2016, 123–127; Аннаев, Д. Заявления России о намерении боевиков ИГ вторгнуться в Туркменистан вызвали возмущение туркменских пограничников // Каравансарай. 6 января 2020. [Электронный ресурс]. URL: [https://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi\\_ca/features/2020/01/06/feature-02](https://central.asia-news.com/ru/articles/cnmi_ca/features/2020/01/06/feature-02) (дата обращения: 06.05.2021).

4 Иностранные военные помогают охранять границу Туркменистана // Хроника Туркменистана. 23 мая 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hronikatm.com/2015/03/inostrannyye-voennyie-pomogayut-ohranyat-granitsu-turkmenistana/> (дата обращения: 06.05.2021); Панфилова, В. Туркменистан укрепляет границу с Афганистаном // Независимая газета. 11 февраля 2020. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ng.ru/cis/2020-02-11/5\\_7791\\_turkmenistan.html](https://www.ng.ru/cis/2020-02-11/5_7791_turkmenistan.html) (дата обращения: 06.05.2021); Панниер, Б. Как российские военные помогают Туркменистану? // Радио Азаттык. 26 января 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.azattyq.org/a/turkmenistan-russia-afghanistan-border/30362388.html> (дата обращения: 06.05.2021).

режиму, приобрести дополнительные ресурсы на стройке газопровода и в перспективе возобновить доступ к повышенным доходам от экспорта газа.

С точки зрения безопасности страны и персоналистской системы Г. Бердымухамедова, отношения с Россией и Афганистаном считаются наиболее важным направлением внешней политики. Если исходить из количества зарубежных визитов президента Г. Бердымухамедова, наблюдается определенный отрыв России от всех остальных государств<sup>1</sup>. Многие из этих визитов являются не более чем формальностью, как например: участие лидера Туркменистана в церемонии проведения Парада Победы, посещение Олимпийских игр или чемпионата мира по футболу<sup>2</sup>. С другой стороны, даже без учета этих поездок российский вектор внешней политики Туркменистана сохраняет свой приоритетный статус как гарант безопасности страны<sup>3</sup>.

### Заключение

Внешняя политика Туркменистана в значительной мере зависела и зависит от воли его президентов. Связь с внешними игроками налаживалась на основе неформальных отношений с лидерами и политическими или экономическими деятелями других стран.

Персонализм означает, что зарубежные акторы (геополитические, экономические) и конкретные юридические или физические лица (инвесторы, государственные компании или фигуры, имеющие доступ к президенту) могут сконцентрировать свои усилия на его персоне и, угадывая его пожелания, влиять на принятие благоприятного для них решения. Некоторые решения по разным контрактам с туркменским лидером демонстрируют успешность этой стратегии.

Другим аспектом, связанным с личностью, которая определяет внешнюю политику страны в персоналистских режимах, является фактор окружения президента, будь то различные группы интересов, фигуры, сумевшие приобрести благосклонность и доверие главы государства, или, конечно, семья лидера. Хотя эти группы, приближенные к первому лицу, могут прямо не принимать решений во внешнеполитической сфере, их интересы (политические, экономические, социальные) могут оказывать принципиальное влияние.

Наконец, преемственность политической культуры, основывающейся на личностном факторе, является отличительной чертой внешней политики Туркменистана с момента достижения независимости. Нынешний президент во многом перенял манеру поведения своего предшественника во внешней политике и приспособил ее к своим интересам, интересам своей семьи, пропустил через личный опыт и свой характер, не изменив, однако, основных направлений внешней политики.

- 1 Зарубежные поездки президента Бердымухамедова // TurkmenWiki 2020. [Электронный ресурс]. URL: [http://wiki-tm.com/index.php/Зарубежные\\_поездки\\_президента\\_Бердымухамедова](http://wiki-tm.com/index.php/Зарубежные_поездки_президента_Бердымухамедова) (дата обращения: 06.05.2021).
- 2 Визиты президента Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедова в Россию. Досье // ТАСС. 15 августа 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/5458586> (дата обращения: 06.05.2021).
- 3 Samuel Ramani, "Russia's Security Inroads With Turkmenistan," *The Diplomat*, November 24, 2017, accessed May 6, 2020, <https://thediplomat.com/2017/11/russias-security-inroads-with-turkmenistan/>; Fabio Indeo, "The Role of Russia in the Central Asian Security Architecture," *OSCE Academy Policy Paper*, No. 48 (June 2018), accessed May 6, 2020, [http://osce-academy.net/upload/file/PB48The\\_Role\\_of\\_Russia\\_in\\_the\\_Central\\_Asian\\_Security\\_Architecture.pdf](http://osce-academy.net/upload/file/PB48The_Role_of_Russia_in_the_Central_Asian_Security_Architecture.pdf).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Алексеева, Т.А., Казанцев А.А. Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ. – М.: Аспект Пресс, 2012. – 222 с.
- Alekseyeva, Tatiana A. and Andrey Kazantsev. *Vneshnepoliticheskii process. Sravnitelnyi analiz*. Moskva: Aspekt Press, 2012 [In Russian].
- Борисов, Н.А. Институционализация персонализма: институт лидера нации на постсоветском пространстве // Центральная Азия и Кавказ. – 2017. – 20(2). – С. 69–82.
- BorISOV, Nikolay A. "Institucionalizaciya personalizma: institut lidera nacji na postsovetском prostranstve." *Central Asia and the Caucasus* 20, no. 2 (2017): 69–82 [In Russian].
- Веселящий газ. Абсурдность в газовой торговле между Туркменистаном и Украиной // Global Witness, 2006. [Электронный ресурс]. URL: [https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/its\\_a\\_gas\\_russian\\_translation2.pdf](https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/its_a_gas_russian_translation2.pdf) (дата обращения: 06.05.2021).
- "It's A Gas. Funny Business in the Turkmen – Ukraine Gas Trade." *Global Witness*, 2006. [https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/its\\_a\\_gas\\_russian\\_translation2.pdf](https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/its_a_gas_russian_translation2.pdf) [In Russian].
- Гафарлы, М. Наследник «Отца всех туркмен» // Россия и мусульманский мир. – 2006. – № 9. – С. 144–145.
- Gafarly, Mehman. "Naslednik 'Otca vsekh turkmen.'" *Russian and Muslim World*, no. 9 (2006): 144–145 [In Russian].
- Горак, С. Портрет президента Туркменбаши как основа туркменского режима // Вестник Евразии – Acta Eurasica. – 2007. – № 2. – С. 139–165.
- Horak, Slavomir. "Portret prezidenta Turkmenbashi kak osnova turkmenskogo rezhima." *The Eurasian bulletin – Acta Eurasia*, no. 2 (2007): 139–165 [In Russian].
- Грозин, А.В. Под туркменским ковром. Элиты Туркменистана и «газовая геополитика» // Постсоветский материк. – 2014. – № 1 (1). – С. 37–57.
- Grozin, Andrey V. "Pod turkmenskim kovrom. Elity Turkmenistana i 'gazovaya geopolitika.'" *Post-Soviet continent*, no. 1 (2014): 37–57 [In Russian].
- Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Президентские системы на постсоветском пространстве: верна ли гипотеза Хуана Линца? // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». – 2018. – № 4 (14). – С. 24–35. <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-4-24-35>.
- Zaznaev, O. I., and V.V. Sidorov. "Presidential Systems In the Post-Soviet Space. Is Juan Linz's Hypothesis Correct?" *RSUH/RGGU Bulletin. Series Political Sciences. History. International Relations* 4, no. 4 (2018): 24–35 [In Russian].
- Кадыров, Ш.Х. *Нация племен. Этнические истоки, трансформация и перспективы государственности в Туркменистане*. – М.: Центр цивилизационных и региональных исследований РАН, 2003. – 362 с.
- Kadyrov, Shokhrat H. *Natsiya plemen. Etnicheskie istoki, transformatsiya i perspektivy gosudarstvennosti v Turkmenistane*. Moscow: The Center of Civilization and Regional Studies, Russian Academy of Sciences, 2003 [In Russian].
- Кадыров, Ш.Х. Элитные кланы. Штрихи к портретам. – М.: MMIX, 2009. – 271 с.
- Kadyrov, Shokhrat H. *Elitnye klany. Shtrikhi k portretam*. Moscow, MMIX, 2009 [In Russian].
- Кулиев, А.О. 2 года в правительстве. 13 лет в оппозиции. – М., 2006.
- Kuliyev, Avdy O. *2 goda v pravitel'stve. 13 let v oppozitsii*. Moscow, 2006 [In Russian].
- Личный карман президента (Бердымухамедова): нефть, газ и закон // Crude Accountability, 2011. [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.crudeaccountability.org/wp-content/uploads/2013/04/private\\_pocket\\_ru.pdf](https://ru.crudeaccountability.org/wp-content/uploads/2013/04/private_pocket_ru.pdf) (дата обращения: 2.05.2020).
- "The Personal Pocket Of The President (Berdymuhamedov): The Oil, Gas And Law." *Crude Accountability*, 2011. [https://ru.crudeaccountability.org/wp-content/uploads/2013/04/private\\_pocket\\_ru.pdf](https://ru.crudeaccountability.org/wp-content/uploads/2013/04/private_pocket_ru.pdf) [In Russian].
- Рыблов, В.В. Туркменская трагедия. – М.: Фонд «Туркменистан», 2003 – 240 с.
- RyblOV, Vladimir V. *Turkmenskaya tragediia*. Moscow: Fond "Turkmenistan", 2003 [In Russian].
- Шир, Я. Российский вектор внешней политики Туркменистана // Центральная Азия и Кавказ. – 2006. – № 9 (4). – С. 158–168.
- Shir Ian. "Rossiyskiy vector vneshney politiki Turkmenistana." *Central Asia and the Caucasus*, no. 9 (2006): 158–168 [In Russian].
- Шкель, С.Н. Типология постсоветских политических режимов: синтез электорального и неопатримониального подходов // Грамота. – 2014. – № 8 (46), часть II. – С. 210–217.
- Shkel, Stanislav N. "Tipologiya postsovetских politicheskikh rezhimov: sintez elektralnogo i neopatrimonial'nogo podchodov." *Gramota*, no. 2 (2014): 210–217 [In Russian].
- Allison, Graham, and Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review* 63, no. 3 (1969): 689–718. <https://doi.org/10.2307/1954423>.
- Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Little Brown, 1971.
- Anceschi, Luca. "After Personalism: Rethinking Power Transfers in Turkmenistan and Uzbekistan." *Journal of Contemporary Asia* 51, no. 4 (2021). <https://doi.org/10.1080/00472336.2020.1772853>.
- Anceschi, Luca. "Turkmenistan and the Virtual Politics of Eurasian Energy: the Case of the TAPI Pipeline Project." *Central Asian Survey* 36, no. 4 (2017): 409–429. <https://doi.org/10.1080/02634937.2017.1391747>.
- Anceschi, Luca. "Integrating Domestic Politics and Foreign Policy Making: the Cases of Turkmenistan and Uzbekistan." *Central Asian Survey* 29, no. 2 (2010a): 143–158. <https://doi.org/10.1080/02634937.2010.498231>.
- Anceschi, Luca. *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime*. London: Routledge, 2009.
- Atai, Farhad, and Hamdreza Azizi. "The Energy Factor in Iran–Turkmenistan Relations." *Iranian Studies* 45, no. 6 (2012): 745–758. <https://doi.org/10.1080/00210862.2012.726877>.

- Bendor, Jonathan, and Thomas H. Hammond. "Rethinking Allison's Models." *American Political Science Review* 86, no. 2 (1992): 301–22. <https://doi.org/10.2307/1964222>.
- Bohr, Annette. "Independent Turkmenistan: From Post-Communism to Sultanism." In *Oil, Transition and Security in Central Asia*, edited by Sally Cummings, 7–24. London – New York: Routledge, 2004.
- Chehabi, Houchang E., and Juan J. Linz, eds. *Sultanistic Regimes*. Johns Hopkins University Press, 1998.
- Denison, Michael John. *Why Do Sultanistic Regimes Arise And Persist? A Study of Government In The Republic of Turkmenistan, 1992–2006*. Diss. University of Leeds, 2006.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz. "Autocratic Break-down and Regime Transitions: A New Data Set." *Perspectives on Politics* 12, No. 2 (2014): 313–31. <http://www.jstor.org/stable/43279909>.
- Geddes, Barbara. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years". *Annual Review of Political Sciences* 2 (1999): 115–144. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>.
- Geiss, Paul Georg. "Changing Political Systems and Regime Types in between the Neopatrimonial and the Bureaucratic-Developmental State in Central Asia." In *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space*, edited by Susan Stewart, Margarete Klein, Andrea Schmitz and Hans-Henning Schröder, 187–202. London and New York: Routledge, 2012.
- George, Alexander L. *The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making*. Santa Monica: RAND Corporation, 1967.
- Hadenius, Axel and Teorell, Jan. "Pathways from Authoritarianism." *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007): 143–157. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0009>.
- Hermann, Margaret G. "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy." In *Why Nation Acts: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies?* edited by Maurice A. East, Barbara G. Salmore and Charles F. Hermann, 49–68. Beverly Hills, CA: Sage Publication, 1978.
- Hess, Steve. *Authoritarian Landscapes*. Boston: Springer, 2013.
- Horák, Slavomír, and Jan Šír. "Turkmenistan's Afghan Border Conundrum." In *The Regional Security Puzzle Around Afghanistan: Bordering Practices In Central Asia And Beyond*, edited by Helena Rytövuori-Apunen, 107–129. Opladen: B.Budrich, 2016.
- Horák, Slavomír, and Jan Šír. *Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan Under Berdimuhamedow*. Stockholm – Washington: Institute for Security and Development Policy – School of Advanced and International Studies, 2009.
- Horák, Slavomír. "Turkmenistan at the Last Stage of Perestroika. Determinant of the Authoritarian Path of Independent Turkmenistan." *Cahiers de l'Asie Centrale*, no. 26 (2016): 29–49. <http://journals.openedition.org/asiacentrale/3227>.
- Horák, Slavomír. "Turkmenistan: Stability Through Regime Mobilisation." In *Political Regimes and Neopatrimonialism in Central Asia. A Sociology of Power Perspective*, edited by Ferran Izquierdo-Brichs and Francesc Serra-Messansalvador, 159–197. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2021.
- Horák, Slavomír. "Turkmenistan's Shifting Energy Geopolitics in 2009-2011. European Perspective." *Problems of Post-Communism* 59, no. 2 (2012): 18–30. <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590202>.
- Hudson, Valerie M. "Birth Order of World Leaders: An Exploratory Analysis of Effects on Personality and Behavior." *Political Psychology* 11, no. 3 (1990): 583–601. <https://doi.org/10.2307/3791665>.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twenty Century*. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1991.
- Indeo, Fabio. "Independent Turkmenistan in the Reshaped Geopolitical Scenario: Foreign Policy, Energy Strategy and Security Issues." *Politico: rivista italiana di scienze politiche* 53, no. 3 (2016): 165–194. <http://digital.casalini.it/10.1400/256142>.
- Kinne, Brandon J. "Decision-making in Autocratic Regimes. A Poliheuristic Perspective." *International Studies Perspective* 6, no. 1 (2005): 114–128. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2005.00197.x>.
- Kunysz, Nicholas. "From Sultanism to Neopatrimonialism? Regionalism within Turkmenistan." *Central Asian Survey* 31, no. 1 (2012): 1–16. <https://doi.org/10.1080/02634937.2012.649582>.
- Lee, Ji-Eun. "Foreign Policy Formation of Authoritarian States in Central Asia Since 1991: Non-Institutional Domestic Factors in Kazakhstan and Uzbekistan." *The Korean Journal of International Studies* 8, no. 1 (June 2010): 33–71. <https://doi.org/10.14731/kjis.2010.06.50.3.33>.
- Lee, Yusin. "Turkmenistan's East-West Gas Pipeline: Will It Save the Country from Economic Decline?" *Problems of Post-Communism* 66, no. 3 (2019): 211–223. <https://doi.org/10.1080/10758216.2017.1366273>.
- Leites, Nathan. *The Operational Code of the Politburo*. New York: McGraw Hill, 1952. [https://www.rand.org/pubs/commercial\\_books/CB104-1.html](https://www.rand.org/pubs/commercial_books/CB104-1.html).
- Levinson, Daniel J. "Authoritarian Personality and Foreign Policy." *Conflict Resolution* 1, no. 1 (1957): 37–47. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002200275700100105>.
- Linz, Juan José, and Juan J. Linz. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- McAllister, Ian. "The Personalization of Politics." *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford University Press, 2007. [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/19199/2/01\\_McAllister\\_The\\_Personalization\\_of\\_2007.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/19199/2/01_McAllister_The_Personalization_of_2007.pdf).
- McDonnell, D. "Silvio Berlusconi's Personal Parties: From Forza Italia to the Popolo Della Libertà." *Political Studies* 61 (2013): 217–233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.01007.x>.
- Overland, Indra. "Natural gas and Russia-Turkmenistan relations." *Russian Analytical Digest* 56, no. 09 (2009): 9–13. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD-56-9-13.pdf>.
- Pecháček, Štěpán. "Personalizace politiky v České republice." *Politologická Revue* 2 (2013): 93–109.
- Pecháček, Štěpán. "Personalisation of politics in the Czech Republic." *Politologická Revue* 2 (2013): 93–109 [In Czech].
- Pomfret, Richard. "Turkmenistans' Foreign Policy." *China and Eurasia Forum Quarterly* 6, no. 4 (2008): 19–34.

Pomfret, Richard. *The Central Asian Economies in the Twenty-First Century. Paving a New Silk Road*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019.

Pomfret, Richard. *The Economies of Central Asia*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1995.

Rhodes-Purdy, Matthew, and Raúl L. Madrid. "The Perils of Personalism." *Democratization* 27, no. 4 (2020): 321–339. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1696310>.

Tavana, Madjid et al. "A hybrid Delphi-SWOT Paradigm for Oil and Gas Pipeline Strategic Planning in Caspian Sea Basin." *Energy Policy* 40 (2012): 345–360. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.10.020>.

"Undue Diligence. How Banks do Business with Corrupt Regimes." *Global Witness*. March 2009. [https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/undue\\_diligence\\_lowres.pdf](https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/import/undue_diligence_lowres.pdf).

Van den Bosch, Jeroen J.J. "Personalism: A Type or Characteristic of Authoritarian Regimes?" *Politologická revue*, no. 1 (2015): 11–30.

Van den Bosch, Jeroen J.J. *Personalist Rule in Africa and Other World Regions*. London: Routledge, 2021.

Ventura, Sofia. "The Italian Democratic Party from Merger to Personalism." *South European Society and Politics* 23, no. 1 (2018): 181–196. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1440483>.

Yapıcı, Utku. "From Positive Neutrality to Silk Road Activism? The Continuities and Changes in Turkmenistan's Foreign Policy." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 20, no. 3 (2018): 293–310. <https://doi.org/10.1080/19448953.2018.1385273>.

#### Сведения об авторе

Славомир Горак,

научный сотрудник кафедры российских и восточноевропейских исследований  
Института международных исследований, Факультет социальных наук, Карлов университет.

Прага 5, Чехия, Pekařská 10, 15800.

**e-mail:** slavomir.horak@post.cz

#### Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 4 апреля 2021.

Переработана: 15 июля 2021.

Принята к публикации: 21 июля 2021.

#### Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

#### Сведения о финансировании

Данное исследование поддерживается грантом № 870647 «Центральноазиатское право»,  
Marie Curie Research and Innovation Staff Exchange scheme в рамках программы H2020.

#### Цитирование

Горак, С. Особенности внешней политики персоналистских режимов  
(на примере Туркменистана) // *Международная аналитика*. – 2021. – Том 12 (2). – С. 153–169.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-2-153-169>

# On Peculiarities of the Foreign Policy of Personalist Regimes (Example of Turkmenistan)

## ABSTRACT

The foreign policy of states is often viewed through the prism of the geopolitical, geostrategic or geoeconomic determinants. It is forgotten that in addition to these factors, foreign policy also has a strong human, or personal, factor. This factor is especially evident in authoritarian regimes of the personalist type, in which decisions, including on foreign policy issues, are made by the leader or

a narrow stratum of the elite alone. In this case, the personal factor and personal interests of the leader are not limited to other regulators (institutions, elections, etc.). A foreign policy centered on the interests of the first person in this case may differ significantly from what one would assume when analyzing state policy and the national interests of the country. Since power in Turkmenistan is in the nature of a personalist regime, the article attempts to explore, within the framework of the available (very limited) information, the foreign policy of this country from the perspective of the personal interests of the head of state and the Turkmen elite rather than those of the state. In addition to the theoretical framework of the study and a brief personal profile of both presidents, the article also provides examples relating to the two main factors of interest to the leader of the nation and his elite - economic profit and regime security. Comparing the regimes of the first and second president in foreign policy also demonstrates the continuity of the political culture and system in the country. The study shows that the Turkmen regime combines all features of the theoretical conceptions of personalist foreign policy if we look at them as an interrelated complex. The personal characteristic of the president, his almost unshakable position in decision-making, as well as the interests of his entourage, including his family, play a key role in it. On the other hand, the singularity of decision-making makes it easier for those foreign players who have the necessary information about the country's leader and know how to lead him to the decision they want without regard to other interest groups or institutions in the country.

## KEYWORDS

*Turkmenistan, foreign policy, presidentialism, personalism, personality of the president*

### Author

*Slavomír Horák,*

Research Fellow, Department of Russian and East European Studies, Institute of International Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University. Pekařská 10, Prague 5, Czech Republic, 15800.

**e-mail:** slavomir.horak@post.cz

### Additional information

Received: April 4, 2021. Revised: July 15, 2021. Accepted: July 21, 2021.

### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

### Funding

This research was supported by a Marie Curie Research and Innovation Staff Exchange scheme within the H2020 Programme (grant acronym: Central Asian Law, no. 870647).

### For citation

Horák, Slavomír. "On Peculiarities of the Foreign Policy of Personalist Regimes (Example of Turkmenistan)." *Journal of International Analytics* 12, no. 2 (2021): 153–169.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-2-153-169>