

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ФРАНЦИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

С.М. Юн

С конца 1990-х гг. в Центральноазиатском регионе заметно росла активность международных институтов европейской безопасности: сначала ОБСЕ, а после 11 сентября 2001 г. — Североатлантического альянса и Евросоюза, в настоящее время являющихся значимым инструментом обеспечения интересов европейских стран в регионе. Многосторонняя компонента европейской дипломатии дополнила автономный внешнеполитический курс ведущих европейских государств, прежде всего Германии, Великобритании и Франции, которые обозначили свои интересы в Центральной Азии сразу после распада Советского Союза. По степени интенсивности политика европейских грандов в Центральной Азии вплоть до сегодняшнего дня заметно опережает действия других стран Евросоюза. От согласованной позиции трех стран зависит и общий курс, вырабатываемый членами ЕС. Долгое время Берлин, Лондон и Париж являлись «глазами и ушами» межправительственных органов Евросоюза в регионе, а в таких странах, как Таджикистан и Кыргызстан, остаются таковыми до сих пор.

### Такие похожие...

Политика Германии, Великобритании и Франции, с одной стороны, формировалась и развивалась на основе комплекса общих интересов и целей в Центральной Азии, что обеспечивало определенную согласованность и синхронность действий, а также выдвижение совместных инициатив в рамках таких многосторонних институтов, как ОБСЕ и Евросоюз. Согласованию политики, без-

условно, способствовал запуск механизма Общей внешней политики и политики безопасности ЕС на основе Маастрихтского договора 1992 г. Однако такая радикальная инициатива «в духе Маастрихта», как предложение Германии учредить общие посольства членов ЕС в странах СНГ, одобрения в Совете ЕС тогда не получила.

Состав и иерархия интересов в комплексе общих интересов европейских стран в Центральной Азии менялись в зависимости от различных факторов. Сразу после распада СССР задачи **ядерного нераспространения** обеспечили повышенный интерес ядерных Великобритании и Франции, а также Германии к Казахстану, где располагались крупные, третьи в Советском Союзе по количеству боезарядов и носителей, стратегические ядерные силы. Первые визиты министров иностранных дел трех стран в Центральную Азию — это поездки в Алма-Ату в конце 1991 г. — начале 1992 г., которые были частью усилий стран Запада по принуждению Казахстана к отказу от советского ядерного арсенала и присоединению к договору 1968 г. о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерного государства.

В качестве стимулов и в ответ на «отзывчивость» казахстанских властей европейские страны отдавали Казахстану приоритет при решении вопросов о дипломатическом представительстве (все три страны открыли свои посольства в течение 1992 г.); развитии правовой основы отношений, двусторонних политических, экономических и военных связей; оказании экономической помощи на двусторонней основе и со стороны

ЕС; поддержке вступления Казахстана в международные организации. В декабре 1994 г. Великобритания как ядерное государство в обмен на отказ от ядерного оружия предоставила Казахстану гарантии безопасности, позже то же самое сделала Франция.

После «разоружения» Казахстана интересы ведущих стран ЕС в области нераспространения в Центральной Азии ослабли, но не исчезли. В текущей дипломатии они охватывают такие вопросы, как, например, поддержка усилий «евротройки» в отношении ядерной программы Ирана; условия присоединения Великобритании и Франции к Договору 2006 г. о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии; предотвращение незаконного оборота ядерных материалов.

В течение 1994—1995 гг. на первый план в политике ведущих европейских стран в Центральной Азии, как и в целом стран Запада, постепенно выходят интересы сдерживания «неоимпериалистического» курса России на постсоветском пространстве, который, по оценкам европейских экспертов, был на руку консервативным, антидемократическим политическим силам в Москве, цементировал антизападную направленность внешнеполитического курса Москвы, отвлекал материальные ресурсы от внутренних реформ, наконец, мог спровоцировать новые конфликты в соседних регионах. Германия, Великобритания и Франция вместе с США были в авангарде стран Запада, поставивших во главу угла стратегическую задачу поддержки независимости стран Центральной Азии, чьей, сокращения влияния России в регионе и консолидации западного, в том числе европейского, вектора международных связей центральноазиатских государств.

В рамках нового курса, помимо Казахстана, приоритетом становится Узбекистан, а также получают импульс отношения с Туркменистаном. В течение 1993 г. президент Узбекистана И. Каримов со-

вершил свои первые официальные визиты в европейские столицы — в Берлин, Париж и Лондон, президент Туркменистана С. Ниязов — в Париж и Лондон. Среди ответных визитов резонансной была поездка французского президента Ф. Миттерана в Ташкент и Ашхабад в конце апреля 1994 г. По версии французского издания «Монд», целью визита было не только открыть путь для предпринимателей на рынок двух стран, но и «пролить свет на конфликты в Центральной Азии, в то время как внимание сосредоточено на Боснии; на таджикский конфликт, который грозит привести Россию к ее старым империалистическим демонам»<sup>1</sup>.

В результате переговоров в пользу Ташкента и, в меньшей степени, Ашхабада стали пересматриваться программы экономической помощи, открывались новые посольства<sup>2</sup>, развивались экономические, военные, гуманитарные связи. Вслед за этим по инициативе европейской «тройки» в течение 1995—1996 гг. активизировал связи с Узбекистаном и Туркменистаном Европейский Союз. Причем предварительные переговоры о заключении базового соглашения велись Еврокомиссией при участии послов трех стран на местах.

С тех пор задача укрепления независимости стран Центральной Азии потеряла свою особую актуальность и сугубо антироссийский подтекст. В то же время не потеряла и сохранила значимость в долгосрочной перспективе задача усиления европейского направления внешней политики стран региона в целях обеспе-

<sup>1</sup> Le Monde. 1994. 29 avril.

<sup>2</sup> По состоянию на конец 2010 г., в Узбекистане из стран ЕС-15 (до расширений 2004 г. и 2007 г.), помимо Германии, Франции и Великобритании, представлена только Италия (с 1992 г.); в Туркменистане — только Германия, Франция и Великобритания. Из стран, вступивших в ЕС в 2004 г. и в 2007 г., в Узбекистане имеют посольство Болгария, Латвия, Польша, Румыния, Словакия и Чехия, в Туркменистане — Румыния и Польша.

чения комплекса других интересов стран Европы. Прежде всего дискурс укрепления независимости центральноазиатских стран имел экономическое измерение: автономия от Москвы рассматривалась как условие **эксплуатации в интересах европейских стран природных ресурсов стран Центральной Азии**. Использование сырьевого потенциала стран региона с точки зрения интересов европейских государств означает не только их бесперебойный доступ на европейский рынок, но и доходы от вложения инвестиций в разработку ресурсов, поставки оборудования и предоставление услуг в ходе добычи и транспортировки. Особый интерес стран ЕС представляют запасы нефти и газа (Казахстан, Туркменистан и, в значительно меньшей степени, Узбекистан), цветных и драгоценных металлов (Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан), урана (Казахстан, Узбекистан), а также импорт хлопка (Узбекистан, Туркменистан, Казахстан).

Сырье абсолютно преобладает в импорте Германии, Великобритании и Франции из стран Центральной Азии. Казахстан стал крупным экспортером нефти в Германию (пятое место среди поставщиков с 6,1 млн тонн нефти в 2009 г., или 6,3% всего импорта нефти Германией<sup>3</sup>; четвертое место по данным за первое полугодие 2010 г.<sup>4</sup>) и Францию (четвертое место в 2009 г., с 6,4 млн тонн, или 9,1% всего импорта). Также за период 2007–2009 гг. из Казахстана поставлялся титан во все три страны, серебро в Германию и Великобританию, медь в Германию, уран во Францию. Узбекистан в этот период экспортировал серебро в Великобри-

танию, уран и хлопок во Францию, Туркменистан — хлопок во Францию.

Ведущие страны ЕС являются конкурентами (как между собой, так и по отношению к другим европейским и иным странам) не только с точки зрения импорта сырья из стран Центральной Азии. Выросшая на нефтедолларах **экономика Казахстана** занимает особое, центральное место во внешнеэкономической политике трех стран и как рынок сбыта, и как место приложения инвестиций. Германия в силу преимуществ немецкой промышленности является лидером среди торговых партнеров Казахстана, экспортировав на рекордные 1,9 млрд евро в 2007 г. и столкнувшись из-за кризиса с сокращением экспорта до 1,7 млрд в 2008 г. и 1,3 млрд долл. в 2009 г. Французский экспорт составил 0,5 млрд евро в 2008 г. и 0,48 млрд в 2009 г. Позиции Великобритании как экспортера слабее — меньше 300 млн евро ежегодно в 2008–2009 гг.

В то же время в Казахстане всегда были сильны инвестиционные позиции британских компаний, активно поддерживаемых официальным Лондоном. Основной объект их инвестиций — казахстанский нефтегазовый сектор. По данным Центробанка Казахстана, объем накопленных прямых инвестиций из Великобритании по состоянию на 30 июня 2010 г. составил 2,5 млрд долл.<sup>5</sup> Накопленные прямые инвестиции немецких компаний значительно меньше — 762 млн долл., которые, однако, вложены в основном в не сырьевые отрасли (производство стройматериалов, розничная торговля и др.), что соответствует стратегической задаче официальной Астаны диверсифицировать национальную экономику. Французские компании, за исключением нефтегазовых, долгое время

<sup>3</sup> Здесь и далее, где не указано отдельно, для анализа внешней торговли используется электронная база Евростата. Eurostat. Electronic database EU27 Trade Since 1995 By CN8. URL: <http://ep.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/>

<sup>4</sup> Германско-Казахстанский экономический ежегодник 2010/2011. С. 12. URL: <http://download.owc.de/epaper-owc/2010-09-dkwj-b-kaz/>

<sup>5</sup> Здесь и далее в том, что касается статистики иностранных инвестиций в экономику Казахстана, приводятся данные Центрального банка Казахстана. URL: <http://www.nationalbank.kz/?docid=680>

занимавшие сдержанную позицию, при поддержке нового президента Н. Саркози стали одними из лидеров по объему прямых инвестиций, достигнувших общего объема 5,7 млрд долл. на середину 2010 г. Основные отрасли инвестирования — нефтегазовая (участие компании «Тоталь» в освоении месторождения Кашаган), горнорудная («Арева», добыча урана), атомная, аэрокосмическая, транспорт, банковский сектор.

Конкуренция в торгово-экономической сфере не исключает объединения усилий европейских стран, и прежде всего Великобритании, Франции и Германии, для обеспечения благоприятного режима для европейских инвесторов и других европейских компаний в странах Центральной Азии. Через институты Евросоюза они пытаются влиять на принимаемое законодательство, в рамках ЕС или с помощью коллективных демаршей послов лоббируют интересы конкретных компаний, оказавшихся объектом давления со стороны государственных органов власти.

С конца 1990-х гг. приоритетом в региональной политике ведущих европейских стран в Центральной Азии становится **борьба с наркоугрозой**. На протяжении 1990-х гг. Центральная Азия стала крупным транзитным маршрутом поставок наркотиков афганского происхождения в страны Европы. По данным доклада 2006 г. Дублинской группы, тесно связанной с Евросоюзом, в 2005 г. доля афганских опиатов, поставленных на мировой рынок через Северный путь, оставляла 20–24%<sup>6</sup>. Ответом стран Европы стали реализация проектов поддержки силовых служб стран Центральной Азии, а также направление в посольства сотрудников МВД для координации двустороннего взаимодействия.

<sup>6</sup> Dublin Group. Italian Regional Chair for Central Asia. Regional report on Central Asia. 12 July 2006. P. 1. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11541.en06.pdf>

На 1995–1996 гг. пришелся этап активизации усилий стран ЕС по определению приоритетов борьбы с производством и распространением наркотиков в рамках строительства так называемой третьей опоры ЕС. В ходе заседания Европейского совета в середине декабря 1996 г. по инициативе французского президента Ж. Ширака и британского премьер-министра Дж. Мэйджора оказание помощи центральноазиатским республикам через программу ТАСИС было включено в список первоочередных мер борьбы с наркотрафиком на общеевропейском уровне. Также ведущие страны ЕС являются спонсорами международных программ борьбы с наркоугрозой в Центральной Азии, реализуемых по линии ООН, Евросоюза (в последнем случае речь идет не только о средствах бюджета ЕС, но и дополнительных взносах стран ЕС) или в качестве таких региональных инициатив, как, например, Центральноазиатский региональный информационный координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ЦАРИКЦ).

Поддержка силовых служб стран Центральной Азии стала еще более актуальной после 11 сентября 2001 г. в интересах **борьбы с угрозой терроризма**. Тогда же обозначился новый, не менее важный интерес — обеспечение **поддержки политики стран ЕС на афганском направлении**. Кроме военной базы США в узбекском Ханабаде и международной, с преобладанием американских военных, базы в киргизском Манасе, среди стран НАТО только Германия и Франция договорились о постоянной дислокации небольших подразделений своих военно-воздушных сил в узбекском Термезе и Душанбе соответственно. Великобритания с учетом позиций в Южной Азии и в зоне Персидского залива, насколько известно, никогда не ставила цель обеспечить постоянное военное присутствие в Центральной Азии.

В результате были усилены слабые «треки» в политике ведущих стран ЕС. Таджикистан, который обычно игнорировался европейскими странами, за исключением Франции, стал приоритетом региональной политики. При этом Франция внесла наибольший вклад в активизацию отношений между Душанбе и институтами Евросоюза. Новый импульс получили отношения с Узбекистаном. Борьба с наркоугрозой, угрозой терроризма, ситуация в Афганистане — все это продолжает и будет оставаться насущными вопросами в повестке центральноазиатской политики Берлина, Парижа, Лондона, даже если страны НАТО выполнят свое решение о передаче до конца 2014 г. основной ответственности за безопасность в Афганистане местной армии и полиции.

#### И такие разные...

Не является удивительным тот факт, что имеет место существенная разница как в общих подходах ведущих европейских стран к Центральной Азии, так и в конкретных аспектах политики. По такому параметру, как место региона в системе географических приоритетов, безусловно, Центральная Азия имеет значительно большее значение для политики **Германии**. На начальном этапе становления немецкой стратегии в регионе определяющими были два фактора. Во-первых, в рамках традиционно важной для Германии «восточной политики» немецкие власти проявляли особый интерес к процессам на постсоветском пространстве. Во-вторых, интерес Германии определялся наличием в составе местного населения большого количества этнических немцев с их «чемоданными настроениями». Согласно последней советской переписи населения 1989 г., основная масса центральноазиатских немцев проживала в Казахстане (957,5 тыс. чел.) и в Кыргызстане (101,3 тыс. чел.). Небольшие группы насчитывались в Узбекистане (39,8 тыс.

чел.), Таджикистане (32,7 тыс. чел.) и Туркменистане (4,4 тыс. чел.)<sup>7</sup>.

Германия единственная среди стран ЕС в течение 1992—1993 гг. открыла посольства во всех государствах Центральной Азии. Она также проводила активную «дипломатию визитов» и запустила самые крупные среди других европейских стран региональные программы помощи, нацеленные главным образом на Казахстан и Кыргызстан, в том числе для сдерживания миграции немецкого населения. Однако немцы в массовом порядке покидали страны региона, особенно в первой половине 1990-х гг. В настоящее время значимое количество немцев осталось только в Казахстане — 178,4 тыс. чел. по данным переписи 2009 г., что почти в два раза меньше, чем в 1999 г. (353,5 тыс. чел.)<sup>8</sup>. Также следует отметить, что ни в начале 1990-х гг., ни в настоящее время из-за проводимой политики этнического национализма немецкая община не играет какой-либо экономической и политической роли в Казахстане.

Также происходил размыв постсоветского пространства, консолидировались модели политического и социально-экономического развития, в соответствии с которыми страны Центральной Азии по сравнению с другими государствами СНГ дальше всех отошли от европейских стандартов. Международные отношения в Центральной Азии также усложнялись, особенно за счет роста влияния Китая. Однако активность Германии в Центральной Азии в 1990-е гг. и 2000-е гг. только возрастала, обеспечив ей наиболее прочные позиции по сравнению с другими европейскими странами.

<sup>7</sup> Национальный состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. М., 1991. С. 13—17.

<sup>8</sup> Перепись населения Республики Казахстан 2009 г. Краткие итоги. Статистический сборник / под ред. А.А. Смаилова. Астана: Агентство Республики Казахстан по статистике, 2010. С. 10. URL: [http://www.stat.kz/p\\_perepis/Documents/Перепись%20рус.pdf](http://www.stat.kz/p_perepis/Documents/Перепись%20рус.pdf)

Подобный стратегический выбор Берлина можно объяснить стремлением объединенной Германии укрепить свои внешнеполитические позиции в новом международном порядке, значительно ослабленные в результате мировых войн и ограниченные в период холодной войны. В этом свете распад СССР открыл целые регионы для внешнего влияния, причем борьбу за влияние внерегиональные державы должны были начинать с чистого листа. Нынешние позиции Германии в Центральной Азии — это ее внешнеполитический капитал, который используется для обеспечения различных политических, военных и иных интересов Берлина в мире, начиная с вопроса о постоянном членстве Германии в Совете Безопасности ООН и заканчивая военным транзитом через страны региона для нужд немецкого контингента в Афганистане.

В основе немецкой политики в Центральной Азии был положен курс на развитие привилегированных отношений и поддержку двух ключевых государств региона: Узбекистана и Казахстана. В то же время если Казахстан является приоритетом Германии с точки зрения ее экономических интересов, Узбекистан считается опорой обеспечения интересов Берлина в области безопасности. С обеими странами поддерживается интенсивный политический диалог на разных уровнях (обычная для официального Берлина практика парных визитов высших должностных лиц в страны-партнеры была прервана после событий 2005 г. в узбекском Андижане). Казахстан и Узбекистан являются приоритетами глобальной политики Германии в целях развития: ежегодные объемы помощи, по данным Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, достигали в 2007–2009 гг. в среднем 31,9 млн долл. и 29,6 млн долл. соответственно (из них на безвозмездной основе — 17,9 млн долл. в каждом

случае)<sup>9</sup>. С 1995 г. Ташкент и Алматы стали приоритетами немецкой военной помощи, включая обучение в военных институтах Германии, оказание военно-технической помощи и консультирование. В посольства были направлены немецкие военные атташе. Началось взаимодействие между министерствами внутренних дел при поддержке офицеров федеральной полиции Германии, размещенных на постоянной основе при посольствах.

Внимание западной прессы больше всего привлекает особый характер связей немецких политических кругов с официальным Ташкентом. Известно, что, во-первых, Германия — единственная из стран НАТО, кроме США, получившая право на постоянное военное присутствие на территории Узбекистана для поддержки операций в Афганистане. Во-вторых, несмотря на охлаждение отношений между странами Запада и Узбекистаном из-за андижанских событий и введения Евросоюзом санкций, за которые проголосовал и Берлин, Германия, некоторое время единственная из стран НАТО, сохраняла право транзита через узбекскую территорию и, кроме того, сумела договориться о дальнейшем использовании базы в Термезе. Все это свидетельствует об успехе немецкой дипломатии на узбекском направлении. Официальный Ташкент рассматривает Берлин как ключевой канал обеспечения своих интересов в отношении стран Запада в целом и Евросоюза в частности. Также известно, что Германия не прекращала военное сотрудничество с Узбекистаном в период действия санкций и была самым активным сторонником их отмены, что объяснялось либеральной западной прессой сугубо заинтересованностью Берлина в сохранении базы

<sup>9</sup> OECD. Development Assistance Committee (DAC). Development. Aggregate Aid Statistics. ODA by Recipient. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?>

в Термезе. Такая трактовка представляется слишком упрощенной и не учитывающей общий курс Германии на консолидацию своих внешнеполитических позиций в регионе, что вряд ли возможно без интенсивных отношений с Узбекистаном.

Важный элемент центральноазиатской политики Германии, способствующий выполнению общей стратегической задачи, — это развитие интенсивных связей и со всеми остальными странами региона. При этом каждое направление имеет также свой специфический набор интересов. Для Киргизии это, например, интересы в отношении немецкого населения (по данным переписи 2009 г., их осталось только 9,5 тыс. чел.<sup>10</sup>), демократических процессов в стране. В случае с Таджикистаном определяющими являются интересы в сфере безопасности, особенно борьба с наркоугрозой. Туркменистан интересен Берлину как новый, альтернативный поставщик газа.

В отношении каждой из стран Берлин проводит активную дипломатию. Германия является важнейшим среди трех европейских грандов торговым партнером для всех стран Центральной Азии, хотя сами объемы незначительны для германской внешней торговли. Программы помощи намного превосходят те объемы, которые выделяют Франция, Великобритания и другие страны ЕС. И если Кыргызстан всегда входил в список приоритетных бенефициариев, то Таджикистан стал таковым с конца 2001 г., а в 2009 г. даже получил наибольший среди всех стран региона объем безвозмездной помощи (26 млн долл. против 23,5 млн Киргизии, 21 млн Узбекистану, 19 млн Казахстану и 2 млн Туркмениста-

ну). Малые объемы помощи Туркменистану — это скорее еще одно проявление общего курса Ашхабада на сдерживание внешнего влияния на внутренние процессы в стране, нежели дискриминация со стороны Берлина. Собственно, туркменское направление остается самым слабым в центральноазиатской политике Германии с точки зрения влияния (как, впрочем, и в целом стран Запада), несмотря на декларируемый «привилегированный» характер двусторонних связей.

В целом курс на превращение стран Центральной Азии в близких, лояльных внешнеполитических партнеров является предметом консенсуса основных политических сил Германии. Коалицией христианских и свободных демократов, действовавшей во главе с Г. Колем до 1998 г., были заложены основы региональной стратегии Берлина. Затем курс был продолжен коалицией социал-демократов и «зеленых» во главе с Г. Шредером. Правительства Коля и Шредера также объединяла сдержанная позиция в отношении роли Евросоюза в регионе: ЕС должен был реализовывать программы экономической помощи, тогда как прямое влияние на политические процессы и вопросы региональной безопасности считались, скорее, ответственностью ОБСЕ.

Иной подход был принят после формирования в 2005 г. «большой коалиции» в составе ХДС/ХСС и СДПГ во главе с А. Меркель и с Ф.-В. Штайнмайером на посту министра иностранных дел. Новая коалиция воспользовалась председательством Германии в Евросоюзе в первой половине 2007 г. и обеспечила принятие Европейским советом политической стратегии ЕС в отношении Центральной Азии, двукратное увеличение объемов помощи ЕС странам региона, более активное использование политико-дипломатических методов в региональной политике Евросоюза. Известно, что остальные страны ЕС занимали пассивную позицию в период

<sup>10</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Национальный состав населения (по данным переписей населения). URL: <http://www.stat.kg/stat.files/tematika/демограф/Кыргызстан%20в%20цифрах/демо7.pdf>

разработки политической стратегии Евросоюза в регионе<sup>11</sup>. В этой связи напористость Берлина выглядит как попытка «приватизации» центральноазиатской политики ЕС, как стремление максимально использовать «марку» и ресурсы Евросоюза в целях укрепления собственных позиций в регионе, что имеет сходство, например, с позицией Франции в отношении политики ЕС на африканском направлении.

Нынешняя Германия, управляемая коалицией ХДС/ХСС и СвДП, вносит наибольший вклад среди стран ЕС в реализацию европейских инициатив под эгидой политической стратегии Евросоюза в Центральной Азии. В частности, Германия является координатором инициативы ЕС в области обеспечения верховенства права. Из немецких фондов развития финансируются региональные проекты в таких областях, как, например, управление водными ресурсами, развитие региональной торговли. Кроме того, актуальная задача для Берлина — укрепление позиций немецких экспортеров и инвесторов на казахстанском рынке, ослабленных в результате не только кризиса, но и наступательных действий конкурентов, в том числе из стран Евросоюза. В последние годы был резко активизирован экономический диалог между Берлином и Астаной. На это был также нацелен первый визит А. Меркель в Казахстан в июле 2010 г., во время которого было подписано около 40 коммерческих соглашений стоимостью больше 2 млрд евро<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Schmitz A. Efficiency and Its Costs: The “Strategy for a New Partnership” with Central Asia // The Potential of the Council Presidency. An Analysis of Germany’s Chairmanship of the EU, 2007 / Ed. by D. Kietz and V. Perthes. Berlin, January 2008. P. 72. [http://www.swp-berlin.org/en/common/get\\_document.php?asset\\_id=4656](http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4656)

<sup>12</sup> См. подробнее, напр., информационное сообщение посольства Казахстана в Германии: Федеральная канцлер Ангела Меркель совершила визит в Казахстан. 19.07.2010. URL: [http://www.botschaft-kaz.de/ru/index.php?option=com\\_content&](http://www.botschaft-kaz.de/ru/index.php?option=com_content&)

В отношении Туркменистана Германия лоббирует участие немецких компаний в освоении туркменских месторождений. В 2009 г. немецкая компания «РВЕ» получила право на освоение оффшорного месторождения в туркменском секторе Каспия. В то же время Берлин занимает сдержанную позицию в отношении проекта строительства газопровода «Набукко», в котором «РВЕ» владеет долей 16,67%. В мае 2009 г. в Ашхабаде состоялось первое заседание двусторонней межправительственной рабочей группы по вопросам бизнеса и торговли.

Специфика позиции Германии в отношении демократических процессов и обеспечения прав человека в странах Центральной Азии — еще один козырь в ее политике и фактор, объясняющий в целом сильные позиции в регионе по сравнению с другими странами ЕС. В двусторонних отношениях Берлин не склонен к излишней политизации вопроса, проявляет осторожность в официальной риторике, участвует в «тихих» коллективных демаршах стран ЕС по конкретным случаям, проводит встречи с оппозицией из стран Центральной Азии в эмиграции, но выступает против жестких мер типа санкций и в целом не жестко увязывает прогресс в этой сфере и объемы оказываемой помощи. Крупнейшие немецкие политические фонды — Фонд К. Аденауэра и Фонд Ф. Эберта — через реализацию проектов научного, образовательного, социального характера работают с государственными институтами стран Центральной Азии, а также с теми представителями неправительственного сектора, которые «не находятся в такой оппозиции к правительственным структурам, которая автоматически поставила бы сотрудничающие с ними фонды в положение противников правящих режимов»<sup>13</sup>.

[view=article&id=229:2010-07-22-10-36-31&catid=1:home&Itemid=1](http://www.botschaft-kaz.de/ru/index.php?option=com_content&view=article&id=229:2010-07-22-10-36-31&catid=1:home&Itemid=1)

<sup>13</sup> Погорельская С.В. Неправительственные организации и политические фонды во

Специфика политики **Великобритании** в Центральной Азии — рассмотрение региона сквозь призму интересов в Каспийском регионе британских нефтегазовых компаний, а также компаний, специализирующихся на оказании услуг нефтегазовому сектору (финансовых, исследовательских, консалтинговых и т.д.) — лидеров британского, европейского и мирового бизнеса в целом. Уровень и степень интенсивности политических контактов, дипломатическое представительство, оказание экономической, военно-технической помощи и другие вопросы двусторонних отношений решались исходя, главным образом, из каспийских интересов Великобритании. В этой связи ключевым приоритетом Великобритании был и остается открытый для иностранных инвесторов Казахстан, переговоры с которым британские компании стали вести при поддержке официального Лондона еще до распада СССР. Для обеспечения своих интересов Великобритания даже пошла на такой шаг, как признание принципа секторального разделения Каспийского моря, чему противилась Россия, но за что ратовали власти Казахстана и Азербайджана, еще одного приоритета Лондона на Каспии.

Усилия консервативного правительства Дж. Мэйджора способствовали закреплению за британскими компаниями важных позиций в двух из трех крупнейших нефтегазовых проектов Казахстана: Карачаганак (в настоящее время компания «Бритиш Гэс» владеет 32,5% акций) и Кашаган («Шелл», 16,81%). В консорциум по освоению Кашагана входили также «Бритиш Гэс» и «Бритиш Петролеум», однако позже компании продали свои доли из-за изменений в корпоративной стратегии. Кроме того, «Бритиш Гэс», «Шелл» и «Бритиш Петролеум» одно время владели долями в нефтепроводе «Каспийский трубопроводный консорциум», «Бритиш Петролеум» — долей в третьем крупнейшем

месторождении Тенгиз через совместное предприятие российского «Лукойла» и купленной британцами американской компании «АРКО».

Лейбористское правительство Э. Блэра и Г. Брауна продолжало укреплять «стратегическое партнерство» с Астаной для обеспечения интересов не только нефтегазовых, но и других британских компаний. Ежегодные объемы экспорта услуг британских компаний в Казахстан значительно превосходят объемы экспорта товаров: около 900 млн ф. ст. в течение 2007–2008 гг.<sup>14</sup> «Бритиш Аэропейс» приобрела 49% акций национального перевозчика Казахстана «Эр Астана». Крупные казахстанские компании выбирают Лондонскую биржу для размещения акций на западном рынке. Для укрепления позиций было расширено дипломатическое присутствие в Казахстане, для лоббирования используются не только члены правительства, но и королевской семьи. В отношении Астаны Лондон реализует самую крупную программу военной помощи, а военный атташе Великобритании в Казахстане — единственный представитель британского военного ведомства в регионе. За 2000-е гг. британо-казахстанские отношения «обросли» многочисленными организациями официального и неофициального характера, обеспечивающими высокую плотность и многочисленные каналы взаимодействия (межправительственный Казахстанско-британский торгово-промышленный совет; парламентские группы по двусторонним отношениям; Британско-казахстанское общество под патронажем герцога Йоркского и президента Н. Назарбаева; Каспийский информационный центр с участием депутатов британского парламента и др.).

внешней политике Федеративной Республики Германия. М., 2007. С. 159.

<sup>14</sup> House of Commons Hansard Commons Debates (Daily Hansard). Written Answers. February 2, 2010. Overseas Trade: Kazakhstan. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm100202/text/100202w0030.htm>

С середины 1990-х гг. британская дипломатия разрабатывала туркменское направление каспийской стратегии, обеспечив получение компанией «Моньюмент Ойл энд Гэс» прав на разработку месторождений Туркменистана и поддержка участия «Шелл» в строительстве экспортных газопроводов: транскаспийского или через территорию Ирана, что было неприемлемо для официального Вашингтона. Лондон в период своего председательства в ЕС в первой половине 1998 г. выступил посредником между европейскими странами, чьи компании стали инвестировать в иранский нефтегазовый комплекс, и Вашингтоном, принявшими в августе 1996 г. закон д'Амато о санкциях в отношении любой компании мира, инвестирующей 40 и более млн долл. в нефтегазовую промышленность Ирана и Ливии.

Провал проектов транскаспийских трубопроводов, противодействие иранскому маршруту со стороны США, осторожность Ашхабада в отношении доступа иностранных компаний к туркменским месторождениям, а также отказ Туркменистана поддерживать действия стран НАТО в Афганистане привели к серьезному спаду в двусторонних отношениях. После смерти С. Ниязова в свете возможного открытия местного рынка для иностранного капитала и возобновления переговоров о прокладке транскаспийских трубопроводов Лондон попытался обеспечить новый старт в отношениях. За последние четыре года при поддержке министерства энергетики Великобритании была проведена серия встреч и форумов с участием официальных лиц, представителей «Бритиш Петролеум», «Шелл» и других компаний, однако, по имеющейся информации, пока британским компаниям не удалось получить лицензии на туркменские месторождения.

Узкий экономический подход определил сдержанную позицию Великобритании в отношении развития связей с другими странами Центральной

Азии. Среди них Лондон, конечно, выделял узбекское направление как имеющее наибольший потенциал. Отдельные добывающие (например, золотодобыча) и производственные секторы узбекской экономики привлекали британский бизнес. Например, в 1994 г. «БАТ Индастриз» приобрела контрольный пакет акций «Узтабак». При этом для обеспечения интересов в Узбекистане Великобритания не была склонна выделять количество внешнеполитических ресурсов, эквивалентное казахстанскому направлению, что задевало самолюбие узбекских властей.

Только после 11 сентября 2001 г. с учетом ключевого значения Узбекистана для действий стран НАТО в Афганистане политика на узбекском направлении была пересмотрена. Великобритания разработала программу военной и военно-технической помощи Узбекистану, а также предприняла шаги для развития связей в других областях. Однако объемы экономической помощи выросли незначительно, экономический базис отношений скорее сужался, британская либеральная пресса и неправительственные организации, а за ними и Форин-офис продолжали резко критиковать Ташкент из-за ситуации с правами человека, а после событий в Андижане мая 2005 г. Великобритания заняла крайне жесткую позицию и была одним из главных сторонников введения санкций Евросоюза, одобренных в период ее председательства в ЕС в октябре 2005 г. В результате двусторонние отношения были почти полностью заморожены до 2008 г., когда в рамках общего улучшения отношений между Узбекистаном и странами Запада началась нормализация британо-узбекских отношений. Тем не менее узбекское направление остается слабым местом в центральноазиатской политике Великобритании.

В отношении Кыргызстана и Таджикистана Лондон оставался пассивным до смены правительства в 1997 г.

Тогда лейбористы провозгласили проведение «этичной внешней политики», под которой понимался акцент на правах человека и глобальных вызовах. Соответственно, больше внимания стало уделяться Кыргызстану как наиболее либеральному государству в регионе. С 1999 г. Бишкек стал и остается до настоящего времени основным получателем британской экономической помощи. В 2007–2009 гг. ему было выделено в среднем 11,2 млн долл. в год. Таджикистан стал вторым приоритетом британской политики развития в Центральной Азии: 5,6 млн долл. ежегодно в течение 2007–2009 гг. Дополнительный интерес к Таджикистану — поддержка местных властей в борьбе с наркотрафиком. В 2001 г. Форин-офис объявил о намерении открыть посольства в двух странах, однако это было сделано только в Душанбе. В целом, несмотря на возросший интерес, оба государства остаются сугубо второстепенными направлениями внешней политики Лондона.

Провозглашение этичной внешней политики имело следствием выступление Великобритании на саммите ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 г. с инициативой создания в рамках организации механизма регулирования вопросов водоснабжения в Центральной Азии. Данная инициатива полностью провалилась из-за негативной позиции Туркменистана и Узбекистана, что объясняется не только сложностью проблемы, но и, видимо, несбалансированностью британо-узбекских отношений. С тех пор британская дипломатия предпочитает «не высовываться», одновременно поддерживая, политически и материально, деятельность многосторонних институтов и других координационных механизмов в Центральной Азии. Примечательно, что она не взяла на себя координацию каких-либо отдельных направлений реализации стратегии Евросоюза в Центральной Азии.

Новое, коалиционное правительство Великобритании во главе с Д. Кэ-

мероном, сформированное в мае 2010 г., взяло курс на укрепление позиций страны в «мире с сетевой структурой», в том числе через поиск новых экономических возможностей в странах Востока и Юга и создание собственных «пересекающихся сетей углубленных двусторонних отношений»<sup>15</sup>. Пока новый курс фокусируется на самых крупных странах мира и в Центральной Азии едва проявляется. В частности, ведутся переговоры на высшем уровне с властями Казахстана на полях международных форумов (например, саммита ОБСЕ в Астане в декабре 2010 г.). А с целью обеспечения интересов британской экономики с октября 2010 г. заработал Британо-туркменский совет по торговле и промышленности. Можно предположить в ближайшие годы некоторую активизацию Лондона в регионе, однако в рамках сложившейся каспийской политики.

**Французские власти** первоначально обнародовали амбициозную, сходную с немецкой программу развития связей с регионом Центральной Азии. Но как на начальном этапе формирования региональной политики, так и в дальнейшем Франция не была последовательна в своих действиях, что негативно сказывалось на результатах политики и подрывало позиции Парижа в регионе. Планы развития связей по всем страновым направлениям были вскоре пересмотрены в сторону сокращения, к середине 1993 г. был сформулирован курс на укрепление отношений с Казахстаном, Узбекистаном и Туркменистаном как наиболее перспективными с экономической точки зрения и самыми важными в политическом плане странами региона.

Именно в этих странах были открыты посольства, а президент Ф. Миттеран в ходе визитов в течение 1993–1994 гг. лично лоббировал интересы французских

<sup>15</sup> См. доктринальные выступления нового министра иностранных дел У. Хейга на сайте Форин-офис. URL: <http://www.fco.gov.uk/en/about-us/what-we-do/our-priorities/>

компаний, прежде всего нефтегазовых «Тоталь», «Газ де Франс», «Эльф Акитен», а также французских промышленных гигантов, ориентирующихся на выполнение так называемых крупных контрактов (сооружение объектов недвижимости и инфраструктуры, поставки и наладка промышленного оборудования «под ключ»): «Буиг», «Томсон», «Текнип» и др. Развивалась правовая основа отношений Франции с тремя странами, под крупные контракты выделялись французские государственные кредиты. В результате по объему товарооборота Франция, хотя и оставалась далеко позади Германии, с 1994 г. стала уверенно обгонять Великобританию. Однако размеры инвестиций оставались незначительными из-за просчетов французских компаний в выборе месторасположений. Только «Тоталь» смогла закрепиться в консорциуме по разработке Кашагана, где она в настоящее время владеет долей 16,8%. Динамика двусторонних отношений с Кыргызстаном и Таджикистаном оставалась слабой. Объемы экономической помощи Франции странам региона были меньше показателей не только немецкой, но даже британской помощи, что не позволяло закрепить позиции в регионе.

Успехом французской дипломатии можно считать лишь результаты на туркменском направлении, достигнутые в том числе за счет решения Франции, единственной из стран ЕС, выступить спонсором резолюции 1995 г. Генеральной Ассамблеи ООН о «Постоянном нейтралитете Туркменистана», а также поддержки Парижем в случае экономической целесообразности иранского маршрута экспорта туркменского газа. В 1996 г. Франция и Туркменистан даже подписали меморандум о стратегическом партнерстве, а французские власти стали называть Ашхабад важнейшим партнером в Центральной Азии. Была создана двусторонняя рабочая группа по энергоресурсам. Особые выгоды сближения Франции и Туркменистана принес-

ло компании «Буиг», вошедшей в число основных иностранных подрядчиков туркменского правительства.

Конкуренцию в Туркменистане французские нефтегазовые компании в конце 1990-х гг. проиграли американским и британским компаниям, однако, как известно, и те в итоге не смогли договориться с Ашхабадом о строительстве транскаспийского газопровода. Франко-туркменские связи пошли на спад. Рабочая группа была созвана последний раз в ноябре 1998 г. С 2000 г. французские власти стали сокращать объемы помощи. Стратегическое партнерство было в результате скомпрометировано, а дипломатические успехи растеряны, что значительно отличает непоследовательные шаги Франции от последовательных действий Германии в отношении Узбекистана даже в кризисный «постандижанский» период.

Только в конце 1990-х гг. с учетом укрепления радикального режима талибов в Афганистане и обострения военно-политической ситуации в Центральной Азии Париж признал особое значение Ташкента с точки зрения региональной безопасности. С этого времени стали развиваться двусторонние военные связи, укрепляться отношения между органами внутренних дел, работать межправительственная комиссия по торгово-экономическому сотрудничеству. Однако все это не позволило Франции, в отличие от Германии, добиться согласия Узбекистана на постоянное размещение контингента французских ВВС после 11 сентября 2001 г. Реакция Парижа на андижанские события была заметно более осторожной, чем британская, но в то же время более «принципиальной», чем германская. Париж поддержал санкции ЕС, свернул связи в военной сфере и политические контакты на высоком уровне, но не прекратил отношения в других сферах. Объемы французской помощи после 2005 г. оказались лишь немного меньше докризисных. В результате

отношения все-таки претерпели период взаимного охлаждения.

Более успешным стал поворот в политике Франции на таджикском направлении, имевший место также в конце 1990-х гг. Тогда активизировались двусторонние политические контакты, Франция взяла на себя роль проводника интересов Таджикистана в ЕС, выступая за возобновление программы «ТАСИС» в стране. После 11 сентября основной базой размещения французских военных в Центральной Азии стал аэропорт Душанбе. Было открыто посольство Франции, стали развиваться связи между министерствами обороны и внутренних дел. Экономическая помощь выросла с начала 2000-х гг., однако продолжала значительно уступать даже британским показателям.

Двойственные результаты не всегда последовательной политики предшественников, неиспользованные возможности, конкуренция и более слабые позиции по сравнению с другими ведущими странами Евросоюза, особенно Германией, обусловили заметную активизацию Парижа в Центральной Азии после прихода Н. Саркози к власти в мае 2007 г. Дискуссии во французских официальных кругах начались еще в течение 2005 г. при Ж. Шираке, когда по поручению премьер-министра Ж.-П. Раффарена сенатор Э. де Монтескье, многие годы занимающийся странами Центральной Азии, подготовил комплексный доклад с оценками позиций Франции в регионе и предложениями по их укреплению. Однако тогда, с учетом событий в Кыргызстане и Узбекистане, время для новых инициатив оказалось неудачным. При новом президенте сенатор Э. де Монтескье был назначен специальным представителем президента по Центральной Азии.

Во-первых, был взят курс на укрепление позиций Франции в ведущих странах региона, прежде всего на казахстанском рынке, что было благосклон-

но воспринято Астаной с учетом задач экономической модернизации. С сентября 2007 г. была организована серия встреч на высшем уровне, включая государственный визит Н. Саркози в Казахстан 6 октября 2009 г., задействованы существующие двусторонние форматы и созданы новые, использованы иные дипломатические инструменты, как например, желание Астаны быть председателем в ОБСЕ или обновить договорную базу отношений с Евросоюзом. Итогом стало подписание многочисленных контрактов, среди которых — о поставках 200 железнодорожных локомотивов компанией «Альстом», закупке 45 вертолетов ЕС-145 министерством обороны Казахстана, участии «Газ де Франс» и «Тоталь» в разработке месторождения Хвольнское на севере Каспия. В 2009 г. были подписаны соглашения о сотрудничестве в военной, военно-технической сферах и о военном транзите.

Претерпела коррективы политика Франции на узбекском и туркменском направлениях. Начиная с 2008 г., возобновился регулярный диалог между Францией и Узбекистаном на правительственном уровне с целью восстановления «отношений доверия». Идут переговоры об интенсификации экономических связей, однако значимых решений немного, например, покупка Узбекистаном 10 самолетов А320 компании «Эрбас». В отношении Туркменистана официальный Париж нацелен главным образом на поддержку «Буиг» и других строительных компаний с учетом нового строительного бума в стране после прихода к власти Г. Бердымухамедова, а также обеспечение интересов нефтегазовых компаний «Тоталь» и «Газ де Франс». В феврале 2010 г. состоялся визит Г. Бердымухамедова во Францию, в ходе которого было решено учредить межправительственную комиссию по экономическому сотрудничеству по аналогии с существующими франко-казахстанской и франко-узбекской, а в ее составе — рабочую

группу по энергетике. В последние годы объем заказов «Буиг» в Туркменистане значительно вырос, обеспечивая, по данным французского МИДа, около 50% всего оборота строительного подразделения компании<sup>16</sup> и поспособствовал двукратному росту французского экспорта в Туркменистан в 2009 г. В то же время попытки президента Н. Саркози обеспечить доступ французских компаний к туркменским месторождениям пока успеха не имели.

Во-вторых, Франция стала «играть на поле Германии», больше внимания уделяя реальным проблемам стран региона и используя для этого как двустороннюю, так и многостороннюю дипломатию, особенно институты Евросоюза. Франция совместно с Германией стала координатором инициативы Евросоюза в области верховенства права для Центральной Азии, инаугурация которой прошла в ноябре 2008 г. в Брюсселе. В целом Париж сделал регион одним из приоритетов своего председательства в Евросоюзе во второй половине 2008 г. Тогда под эгидой стратегии ЕС 2007 г. в отношении Центральной Азии Франция организовала также министерские конференции по безопасности (Париж, сентябрь 2008 г.), по управлению границами и борьбе с наркоугрозой (Душанбе, октябрь 2008 г.). Совместный визит глав внешнеполитических ведомств Германии Г. Вестервелле и Франции Б. Кушнера в Ош и Бишкек в июле 2010 г. после известных событий на юге Кыргызстана (и первый визит французского министра иностранных дел вообще в истории двусторонних отношений) можно рассматривать как стремление Парижа закрепить роль Франции в координации европейской политики в Центральной Азии. Как и Великобритания, Франция является донором ЦАРИКЦ, а также за-

нимает активную позицию в отношении деятельности ООН и ОБСЕ в регионе.

В декабре 2009 г. было открыто посольство Франции в Бишкеке, что сделало Францию второй страной ЕС после Германии, представленной во всех странах Центральной Азии. Объемы экономической помощи Франции с приходом Н. Саркози были увеличены. Кратно выросла помощь Таджикистану: 5 млн долл. ежегодно в 2007–2009 гг. против 0,3 млн долл. в течение 2001–2006 гг. В настоящее время Таджикистан — единственное место дислокации французских военных в странах Центральной Азии после того, как Парижу не удалось договориться с киргизскими властями о продлении пребывания французского авиаотряда в новом Центре транзитных перевозок в киргизском Манасе. Другие приоритеты программ экономического содействия со стороны Франции — Казахстан (3,3 млн долл. в течение 2007–2009 гг.) и Узбекистан (2,9 млн долл.). Помощь Туркменистану незначительна и эквивалентна объему британской помощи. Двусторонняя дипломатия Франции остается слабой по сравнению с политикой Германии и Великобритании с точки зрения выделяемых экономических ресурсов. Помощь Кыргызстану держится на сравнительно низком уровне — около 1 млн ежегодно в 2007–2009 гг. Общие объемы французской помощи по-прежнему значительно ниже британской. Судя по косвенным данным, в течение 2010 г. деятельность Французского агентства развития, главного агента официальной французской политики развития, расширилась, однако ни регион Центральной Азии, ни отдельные страны так и не стали ее приоритетом.

#### Заключение

В целом в центральноазиатской политике Германии, Великобритании и Франции отсутствуют некие особые интересы и позиции, которые бы существенно препятствовали выработке общего курса в рамках Европейского Союза. Одновре-

<sup>16</sup> La France et le Turkménistan. Présentation. URL: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/turkmenistan\\_467/france-turkmenistan\\_1248/presentation\\_5474/presentation\\_14981.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/turkmenistan_467/france-turkmenistan_1248/presentation_5474/presentation_14981.html)

менно наличие специфических интересов и разные акценты в общей структуре интересов определяют неодинаковый набор страновых приоритетов и разные объемы выделяемых ресурсов в региональной политике Берлина, Лондона и Парижа. Среди трех стран наиболее прочные позиции в Центральной Азии сохраняет Германия, движимая комплексом внешнеполитических, экономических, военных и гума-

нитарных интересов. Конкуренция за казахстанский рынок и за доступ к ресурсам Туркменистана, обострившаяся между европейскими странами в последние годы, является неизбежным структурным аспектом, ослабляющим общую внешнюю деятельность ЕС, но не мешающим согласованию позиций и действий как внутри Евросоюза, так и в других международных форматах.