

Политическая стабильность в Центральной Азии: перспективы для России

А.С. Дундич

После распада СССР Центральная Азия столкнулась с необходимостью формирования новой модели стабильности. Она стала конструироваться независимыми государствами региона при участии России и Китая и приняла устойчивый характер к началу 2000-х гг. Однако на протяжении первого десятилетия XXI в. региональная система коллективной безопасности не смогла предотвратить локальные вспышки нестабильности в Узбекистане и Киргизии, что свидетельствовало о ее ориентации скорее на борьбу с региональными угрозами, чем на борьбу с угрозами национального уровня. В этой связи может идти речь о необходимости соответствующего совершенствования системы стабильности в Центральной Азии.

Распад Советского Союза обнажил в Центральной Азии ряд вызовов и угроз безопасности, вызревавших еще в советское время: религиозный экстремизм, межэтнические конфликты, наркотрафик, бедность, разрушение основных социально-экономических и социально-политических связей между бывшими советскими республиками. Наиболее тяжелые формы постсоветской анархии приняла в Таджикистане, где начался вооруженный конфликт, с разной степенью интенсивности продолжавшийся до конца 1990-х гг. Конфликт был осложнен втягиванием внешних сил и опасностью его перерастания из локального в региональный и межрегиональный.

Если ранее региональная безопасность и стабильность обеспечивались из союзного центра, то с распадом Советского Союза возникла необходимость в новой модели. Россия, на протяжении многих лет являвшаяся гарантом стабильного развития Центральной Азии, занятая решением внутренних проблем, временно (до 1995 г.) ослабила поддержку центральноазиатских республик. Ввиду этого возникли сомнения в выживаемости новых независимых государств и сохранении базовых характеристик формировавшейся подсистемы безопасности. Стало понятно, что вакуум,

который образовался после распада СССР, будет заполняться зарубежными центрами силы, стремящимися ликвидировать угрозы, исходящие из Центральной Азии, и задать для формирующейся системы такие траектории, которые бы соответствовали их национальным интересам.

Альтернативными для новых независимых государств стали:

- модели развития исламской ориентации, подразделявшиеся на иранский, пакистанский и саудовский варианты;
- пантюркистская модель, предлагавшаяся Турцией;
- демократизация по западным образцам;
- следование в кильватер быстро прогрессирующему Китаю.

Однако практика показала, что ни одно из государств, включая великие державы США и Китай, не имеют такой устойчивой системы интересов и политической воли для поддержки малых и средних стран региона, как Россия. Она была наиболее заинтересованной в безопасности и стабильности Центральной Азии ввиду самой протяженной в мире и трудно контролируемой границы с Казахстаном и уязвимости перед лицом традиционных и нетрадиционных угроз центральноазиатского

Дундич Алексей Сергеевич – соискатель кафедры востоковедения МГИМО(У) МИД России.
E-mail: dundich@mgimo.ru

и средневосточного происхождения. Кроме того, Россия имела здесь доминантные интересы, игнорировать которые она не имела права. Прежде всего, это были интересы безопасности, наличие многочисленного русскоязычного населения в странах региона, вопросы миграции, торговые и инвестиционные интересы. Все это обусловило неизбежное возвращение России в регион после внутренней стабилизации.

Начиная с 1995 г. Россия постепенно усиливает свое присутствие в регионе. В стратегическом курсе, принятом в 1995 г., было отмечено, что Россия заинтересована в обеспечении стабильности в СНГ «во всех ее измерениях»¹. Кроме того, Россия стремилась к обеспечению единой позиции стран-участниц СНГ по ключевым вопросам региональной и международной политики. Единство и согласованность позиций стран Центральной Азии и России стали гарантом обеспечения стабильности. 1995–2000 гг. можно считать временем стабилизации региональной системы. Трудный переговорный процесс в Таджикистане завершился в 1997 г. созданием правительства национального примирения. К началу 2000-х гг. были ликвидированы основные вооруженные оппозиционные группы, не принявшие Соглашение 1997 г. и конфликтовавшие с коалиционным правительством (главным образом, исламское движение Узбекистана). Между Таджикистаном и другими странами СНГ началось полноценное экономическое сотрудничество.

Важным вкладом в формирование центральноазиатской модели стабильности стало создание региональных организаций, таких, как Шанхайская организация сотрудничества, организация Договора о коллективной безопасности и Евразийское экономическое сотрудничество. Несмотря на отсутствие впечатляющих практических результатов договоренностей, которых удалось достичь в процессе становления региональных структур, тем не менее они создали основу для переговоров, обмена мнениями и формирования общей позиции по ряду сложных общерегиональных вопросов. Россия стала одной из движущих сил во всех этих организациях.

Привлечение Китая к процессу экономической стабилизации региона и его активное взаимодействие с государствами СНГ в рамках ШОС позволяет говорить о появлении стабильного политико-экономического пространства Центрально-Восточной Азии². Созданная в 1991 г. по инициативе государств региона организация «Центральноазиатское сотрудничество» оказалась малоэффективной без участия России, а после вступления в нее России стала дублировать функции ЕврАзЭС. В конце концов эти организации были объединены. Разгром в 2001 г. антитеррористической коалицией основных сил движения талибов в Афганистане способствовал разгрузке повестки дня региональной безопасности.

Можно констатировать, что к 2000 г. новые независимые государства выжили и сохранили все признаки суверенных государств. Транзитный

постсоветский период для государств Центральной Азии закончился приблизительно к концу 2001 г. С этого момента прошло более 10 лет. Времени недостаточно, чтобы определить устойчивые закономерности развития стран региона, но уже достаточно для того, чтобы можно было констатировать образование здесь отдельной центральноазиатской подсистемы³ международных отношений.

Тезис о нестабильности центральноазиатской подсистемы на первый взгляд кажется очевидным. Несмотря на отсутствие крупных вооруженных конфликтов, существует большое количество общерегиональных проблем, постоянно приковывающих к себе международное внимание, таких, как:

- межэтнические противоречия внутри государств;
- структуры религиозного экстремизма, сохраняющие свою функциональность;
- наркотрафик и международная преступность;
- неурегулированность межгосударственных границ;
- совместное использование трансграничных рек;
- приграничные минные поля;
- неравномерное распределение природных/энергетических ресурсов и т.д.

Однако сложившаяся система обеспечения региональной стабильности все же в значительной степени исключает риски перерастания этих проблем в межгосударственные конфликты. Существующие региональные структуры позволяют согласовывать позиции и склоняют стороны к сотрудничеству в их урегулировании. Межгосударственные конфликты гасятся политической волей гарантов стабильности, нацеленной на противодействие взрывоопасным процессам на ранних этапах их развития.

Угрозу стабильности и безопасности в Центральной Азии представляют не межгосударственные, а внутригосударственные конфликты с вовлечением широкого круга участников, где порой трудно четко определить противоборствующие стороны. Крупнейшими точками локальной дестабилизации после 2001 г. можно считать революцию 2005 г. в Киргизии, Андижанские события в Узбекистане 2005 г. и революцию 2010 г. снова в Киргизии. В 2005 г. в Андижане узбекское правительство быстро взяло ситуацию под контроль и при помощи вооруженных сил подавило выступление радикально настроенных групп, на что получила одобрение России, Китая и соседей по региону, стремившихся локализовать ситуацию в рамках страны. Центральноазиатская подсистема международных отношений смогла справиться и с нестабильностью киргизской государственности. Трансформировавшаяся в парламентскую республику и сменившая руководство Киргизия дважды (в 2005 и 2010 гг.) сохранила унаследованные от предыдущего руководства единственно возможные структуру внешнеполитических связей и включенность в центральноазиатскую подсистему МО.

■ Международные отношения

Таким образом, внутренняя нестабильность в государствах региона в этих случаях не стала причиной общерегиональной дестабилизации и не привела к интернационализации конфликтов (втягиванию в них внешних сил). Это позволило подсистеме продолжить стабильно функционировать и сохранить свои основные характеристики без существенной трансформации. Страны региона в процессе предупреждения регионализации конфликтов стремились исключить военное либо какое-либо иное вмешательство в конфликты внутри государств⁴, которые признавались внутренним делом страны. Если руководство страны проявляло готовность стабилизировать ситуацию собственными силами, то государства региона оказывали ему дипломатическую поддержку (как это было во время андижанских событий). Если же руководство не контролировало ситуацию (пример Киргизии), то действия регионального сообщества сводились:

- к взаимным консультациям соседних государств и России на двусторонних уровнях с использованием, прежде всего, неформальных, личных контактов лидеров;
- к использованию площадок ОДКБ и ШОС;
- к изоляции границ вокруг нестабильного государства;
- к признанию нового правительства в случае, если оно демонстрировало приверженность международным обязательствам страны и поддерживается ее традиционных векторов внешней политики;
- к оказанию в случае необходимости гуманитарной помощи⁵.

Ситуацию в Центральной Азии с 2000 по 2010 г. можно охарактеризовать как «пульсирующую нестабильность». Система порождает эту нестабильность периодически с разной силой и частотой, подобно пульсу, и локализуется, как правило, на национальных уровнях. В таком случае конфликты развиваются по инерции и заглушают без дополнительных усилий. Региональная система международных отношений не дает им выйти на межстрановой уровень.

Несмотря на пока успешное противодействие разрастанию конфликтов, система не может предотвратить эти вспышки дестабилизации или даже устраняется от решения внутренних проблем стран региона, считая это их внутренним делом и не предпринимая каких-либо решительных шагов. Ибо в случае вмешательства в конфликт всегда существует опасность увязания в нем (примером может послужить война в Афганистане). Другая причина — собственные опасения региональных государств. Вмешательство в конфликт может стать опасным прецедентом для каждого из них. Кроме того, страны региона могут иметь различные взгляды на методы урегулирования конфликтов и их международные последствия. Поэтому система рассчитана именно на региональный уровень, оставляя национальные проблемы для саморешения.

Государства региона и Россия сотрудничают на пути предупреждения угроз безопасности, однако в случае обострения такой угрозы быстрой и эффективной помощи официальному правительству не оказывается, если оно потеряло контроль над ситуацией, и обе стороны намереваются соблюдать международные соглашения. Тем не менее вероятность взрыва регионального масштаба сохраняется. Национальная политическая система Киргизии была разрушена дважды за 5 лет. Перенаселенная Ферганская долина, где сходятся границы Киргизии, Таджикистана и Узбекистана, все еще является благодатной почвой для конфликта регионального масштаба. Андижанские события 2005 г. (Узбекистан) и ошские события 2010 г. (Киргизия) произошли именно в Ферганской долине. Особый потенциал эскалации нес в себе межэтнический ошский конфликт — жестокие вооруженные столкновения между узбеками и киргизами, учитывая этническую чересполосицу на территории всех трех государств.

Таджикистан все еще сталкивается со случаями перемещения через таджикско-афганскую границу незаконных вооруженных групп, оппозиционных правительству. Во всех государствах региона открытым является вопрос о легитимной смене элит/поиске приемника. Любыми осложнениями в процессе передачи власти готовы воспользоваться радикальные оппозиционные группы, в том числе криминального и религиозно-экстремистского характера, действующие в регионе.

Понятие «региональная стабильность» не всегда равнозначно в Центральной Азии «региональной безопасности». Невмешательство во внутренние дела и ограниченность локализации конфликта не способствуют достижению региональной безопасности, несмотря на то, что система пока что справляется с локальными политическими кризисами. В научном дискурсе понятия «безопасность» и «стабильность» различаются, несмотря на то, что они взаимодополняющие и исследователи часто используют их вместе для характеристики какой-либо системы. Безопасность можно понимать как такое условие системы, когда внешние и внутренние факторы не могут разрушить ее либо нанести ей непоправимый ущерб. Стабильность же — это способность системы справляться с деструктивным воздействием изнутри. То есть если иметь в виду Центральную Азию, то можно констатировать:

- во-первых, стабильность международной системы региона в данный период времени охарактеризуется большим или меньшим состоянием безопасности;

- во-вторых, безопасность стремится к устранению угроз выживания системы, стабильность же пытается справиться с этими угрозами по мере того, как они появляются. Иначе говоря, безопасность всегда устремлена к статическому состоянию отсутствия угроз, а стабильность находится в динамическом состо-

янии постоянного нахождения путей преодоления появляющихся угроз;

– в-третьих, стабильность — это равноотклоняющийся тип движения системы, где средняя линия является отсутствием угроз выживанию или, иначе, безопасностью⁶.

Сегодня безопасность не может быть приравнена к отсутствию угроз. В свою очередь, стабильность не может быть охарактеризована тем, что система справляется с появляющимися угрозами. Трудно прогнозировать, с какими рисками система справится, а какие станут угрозами и в итоге ее разрушат. Это похоже на концепцию управляемых конфликтов, когда нельзя гарантировать, что конфликт перестанет быть управляемым. В Центральной Азии благодаря синтезу формальных (региональные институты и двусторонние договоры) и неформальных (личные контакты глав государств и правительств) рычагов удается поддерживать региональную стабильность. Система справляется с возникающими региональными угрозами, но не справляется с угрозами национального уровня. Таким образом, уровень безопасности региональной системы невысокий. Региональная система стабильности не может учесть весь комплекс факторов, который способен ей угрожать и гарантировать, что ситуация не выйдет за контролируемый уровень (например, эскалация конфликта в Ферганской долине).

Несмотря на двадцатилетний опыт отношений с независимыми центральноазиатскими государствами, Россия до сих пор не имеет продуманной и долгосрочной стратегии в регионе. В связи с этим политика обеспечения стабильности сводится в основном к сохранению status quo, что не всегда соответствует политике региональной безопасности и служит предметом для критики со стороны западных государств. Стратегический курс в отношении государств-участников СНГ был принят в 1995 г. В это время шел процесс стабилизации постсоветского пространства. С момента его завершения к началу 2000-х гг., с

созданием ЕврАзЭС, ШОС и ОДКБ, устранением крупномасштабной угрозы религиозного экстремизма, в стратегический курс были внесены минимальные изменения (отмена одной статьи в 2005 г.). Соответствующей же новым реалиям региональной стратегии принято не было.

Задачи стран региона и региональных организаций заключаются в поиске адекватных мер борьбы с причинами нестабильности. Следовательно, стратегическая цель для России – достижение не просто стабильного развития, а достижение ситуации «стабильной безопасности», условием которой станет такое состояние системы, при котором в процессе общественно-политического развития не только не существует, но и не возникает угроз, потенциально способных нанести системе ущерб, меняющий ее основные характеристики. В таком состоянии система не является «угрозной». Достичь этой цели невозможно без проведения совместной со странами Центральной Азии партнерской политики в сфере достижения стабильной безопасности. Только в процессе ее обеспечения Россия могла бы предоставить им свою поддержку, а страны Центральной Азии – повысить уровень открытости и готовности к изменениям во внутренней политике.

Dundich A. S. Political Stability in Central Asia: Prospects for Russia.

Summary: After the collapse of the Soviet Union Central Asia faced the need to develop a new model of stability. The new model was constructed by independent states in the region with the participation of Russia and China. It had sustained by the beginning of the 2000s. However, during the 2000s, the regional system of collective security failed to prevent local outbreaks of instability in Uzbekistan and Kyrgyzstan, indicating that most of its focus on the fight against region-wide threats, than to fight threats to national level. It is necessity to work together to create a system that would not contribute to emergence of threats and to their further growing until the regional scale.

Ключевые слова

Россия, Центральная Азия, Киргизия, безопасность, стабильность.

Keywords

Russia, Central Asia, Kyrgyzstan, security, stability.

Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации об утверждении Стратегического курса Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств. [Электронный ресурс] 14 сентября 1995 г. № 940. Сайт Президента России. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1149553>
2. Богатуров А.Д. Центрально-Восточная Азия в современной международной политике // Восток. 2005. № 1. С.102–118.
3. О становлении центральноазиатской подсистемы международных отношений в 1990-х гг. см. подробнее: Троицкий Е.Ф. Центральная Азия в системе международных отношений (1992–2009 гг.) Дисс. ... докт. ист. наук. Томск, 2011. 511 с.
4. Единственным примером такого вмешательства можно считать эвакуацию экс-президента Киргизии К.С. Бакиева самолетом казахстанских ВВС, проведенную в 2010 г. по указанию Н.А. Назарбаева, но только после его неформальных консультаций с президентами России, США и государств региона. См.: Высший пилотаж. Экспресс К. № 66 (16938). 17.04.2010.
5. Заявление глав государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности – Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан о ситуации в Кыргызской Республике. 8 мая 2010 г. [Электронный ресурс] Сайт Президента России URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/543
6. Цыганков П. Системный подход к анализу международных ситуаций (рецензия: А.Д. Богатуров, Н.А. Косолапов, М.А. Хрусталева. Очерки теории и политического анализа международных отношений. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям. М., 2002. 384 с.) // Международные процессы. Том 1. Номер 1 (1). Январь–апрель 2003.