

А.А. Казанцев

Дилеммы и противоречия энергетической политики России в Центральной Азии или диалектика «мух» и «котлет»

"Мухи - отдельно, котлеты - отдельно"

Президент России В.В. Путин

Энергетическая политика России в Центральной Азии характеризовалась и характеризуется определенной непоследовательностью. Непоследовательность и вытекающая из этого неэффективность внешней политики Б. Н. Ельцина в 1990-е гг. является общеизвестным фактом. В качестве вопиющего примера здесь можно привести постоянную смену позиций российского руководства по вопросу раздела Каспийского моря в этот период. Администрация В.В. Путина с 2000 г. продемонстрировала очевидную волю к упорядочению всех сфер жизни государства, включая внешнюю политику. Тем не менее, существенные противоречия из энергетической политики России в регионе не удалось до конца устранить и в 2000 – 2008 гг.

В качестве примеров можно привести 3 случая из разных сфер энергетики, относящихся к разным странам Центральной Азии.

А. *Туркменистан, газ.* Вплоть до заключения соглашения о строительстве Прикаспийского газопровода туркменское руководство безуспешно пыталось добиться от России расширения экспорта туркменского газа. В частности, именно туркменской стороной давно выдвигалась идея прикаспийского газопровода (она разрабатывалась еще в СССР) как более краткого северного маршрута газа, в обход Узбекистана. Более того, Туркменистан даже самостоятельно проводил работы на своей части трассы, что демонстрировалось российским журналистам. В то же время, РФ, в интересах сохранения монопольного положения Газпрома на европейском рынке, по сути, проводила политику, направленную на ограничение добычи газа в Туркменистане с целью недопуска его в Европу. Лишь в 2007 г. было заключено трехстороннее соглашение о строительстве Прикаспийского газопровода, которое стало интерпретироваться рядом экспертов как «большая победа России в борьбе против проекта Транскаспийского маршрута транспортировки газа». Следовательно, в политике России имело место колебание между

двумя логиками: минимизации или максимизации поставок туркменского газа в Европу по северному маршруту.

Б. *Казахстан, нефть.* Россия активно выступает против транспортировки казахской нефти по дну Каспия путем строительства нефтепровода в Азербайджан. Следовательно, по одной логике, это означает борьбу за транспортировку максимального количества казахской нефти через Россию. В то же время, по другой логике российская сторона из-за разногласий по тарифам, срокам окупаемости проекта и т.д. долго блокировала расширение нефтепровода Тенгиз-Новороссийск. Буквально в последний год обнаружилось подвижки в российской позиции по этому вопросу, связанные с отказом казахской стороны от поддержки украинско-польского проекта Одесса-Гданьск и ее потенциальным участием в российско-греческо-болгарском проекте Бургас-Александропулос.

Г. *Таджикистан, электричество.* Таджикистан на протяжении всей второй половины 1990-х гг. (до определенной степени, и в начале 2000-х гг.) находился в сфере военно-политического влияния России в связи с той ролью, которую она сыграла в прекращении гражданской войны и стабилизации ситуации в республике. Так, например, к программе НАТО «Партнерство во имя мира» Таджикистан присоединился лишь 20 февраля 2002 г. (представители четырех других стран Центральной Азии поставили свои подписи под соответствующим документом еще в 1994 г.). Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с ЕС Таджикистан подписал только в 2004 г. (другие страны ЦА – в 1995 – 1998 гг.¹). В то же время, Таджикистан активно сотрудничал с Россией как в двустороннем плане, так и в рамках различных интеграционных организаций (СНГ, ШОС, ЕврАзЭС, ОДКБ).

Разрушенная экономика Таджикистана (и, прежде всего, гидроэнергетический сектор) нуждались в инвестициях. Это могло бы подкрепить российское политическое влияние экономическим. Тем не менее, российские компании стали делать попытки инвестировать серьезные ресурсы в гидроэнергетику Таджикистана только в последнее время, когда степень военно-политической ориентации этой страны на Россию серьезно снизилась благодаря консолидации политического режима и переходу к многовекторной внешней политике. А это, в свою очередь, снижает переговорные позиции российских компаний во взаимодействии с правительством Таджикистана. Итак, имело место противоречие между двумя логиками российской политики: «свободой рук» (нежелание вкладывать ресурсы в экономику Центральной Азии) или экономической ответственностью.

¹ Соглашение с Туркменистаном, подписанное в мае 1998 г., не было ратифицировано.

Мы полагаем, что причины противоречивости энергетической политики России в ЦА носят объективный характер. Причина заключается в наличии целого ряда очень серьезных политических дилемм, т.е. ни теоретически, ни практически неразрешимых проблем. Именно поэтому противоречия российской политики так и не удалось полностью устранить в 2000-2008 гг., несмотря на явную политическую волю Кремля действовать в этом направлении. Если этот тезис верен, то противоречивость энергетической политики России в Центральной Азии является достаточно долгосрочной тенденцией, вообще слабо зависящей от политической воли.

Попытаемся исследовать дилеммы российской энергетической политики в Центральной Азии более подробно. Для этого проанализируем четыре ее различных измерения: 1) *цели* энергетической политики России; 2) *средства политики*: отношение политики России к внутрирегиональным игрокам; 3) *средства политики*: отношение политики России к крупным внешним игрокам; 4) *объекты* энергетической политики.

Первая дилемма: экономические или политические мотивы принятия решений?

У российской энергетической политики в ЦА существуют два потенциально возможных набора *целей*. *А. Политические.* Увеличение регионального влияния России, интеграция бывших советских республик вокруг РФ. *Б. Экономические.* Получение максимальной прибыли российскими компаниями, рост экономики России, уменьшение расходов и увеличение доходов государства.

Позитивная взаимосвязь между двумя этими группами целей, на которую часто ссылаются многие российские эксперты, не является чем-то само собой разумеющимся. В истории бывали случаи, когда рост влияния сопровождается ростом прибылей, а увеличение прибылей – ростом влияния. Примером может служить эпоха установления господства голландской и британской Ост-Индийских компаний в Азии (XVII-XVIII вв.). Причиной этого было уникальное сочетание необычайного ресурсного богатства Индии и Индонезии и достаточно слабого их сопротивления европейским колонизаторам. Однако уже многие африканские колонии в XIX в. не приносили европейским странам с экономической точки зрения ничего, кроме убытков, и поддерживались лишь по политическим соображениям (очень хорошим примером может служить итальянская Эритрея²). В этом плане, в долгосрочной исторической перспективе, Центральная Азия была для России, скорее, Эритреей, чем Индией.

² В этом плане, исторически, Центральная Азия была для России, скорее, Эритреей, чем Индией.

В XX в. экономическая и политическая эффективность очень серьезно разошлись между собой в связи с конфликтом систем. В частности, достаточно часто национализируемые государствами под влиянием социалистической идеологии отрасли оказывались экономически неэффективными именно из-за того, что происходила подмена экономических целей политическими. Напротив, командная социалистическая экономика в условиях войны или военного противостояния могла позволить существенно большую степень мобилизации для решения политических задач, чем рыночная экономика.

Для энергетической политики России в современной Центральной Азии дилемма выглядит так. Политические цели требуют расходов. Достижение цели увеличения регионального влияния России может потребовать экономических уступок центральноазиатским странам в сфере энергетики или инфраструктурных затрат, вызванных чисто политическими мотивами. В свою очередь, если Россия будет стремиться извлекать всю возможную прибыль из энергетики региона, минимизируя издержки, то и ее влияние будет уменьшаться. Смещение же мотивов приводит к тому, что, в реальности, в российской энергетической политике иногда преобладают интересы получения максимальных экономических прибылей, а иногда – интересы повышения регионального влияния. Возникающие в результате политические «зигзаги» часто приводят к тому, что ни одна из групп целей не достигается.

В целом, описанная выше дилемма характерна практически для всех крупных государств современного мира в силу высокой политизированности энергетики. Достаточно напомнить в этой связи, что ЕС исходно проводил политику диверсификации поставок энергетического сырья из разных частей мира с чисто экономической целью – снижения цен. Однако, где-то с середины 1990-х гг. ЕС начал проводить политику диверсификации, в том числе, по отношению к постсоветскому пространству, со все повышающейся политической составляющей. Он пытается получить нефть и газ из Центральной Азии и региона Каспийского моря в обход России по цене, которая будет существенно более высокой, чем та, которую он получил бы при транспортировке этого же сырья по северному маршруту. Мотивировкой становится уже независимость от старых поставщиков (прежде всего, России и стран Ближнего Востока) и возможность гарантированной от политических рисков поставки ресурсов.

Тем не менее, современная Россия подвержена смешению экономических и политических целей в энергетической политике даже в большей степени, чем многие другие ведущие государства мира. Это связано с особенностями как внешней, так и внутренней политики РФ.

В частности, на это указывает повышение роли энергетического фактора во внешней политике нашей страны (в отношениях как с США, ЕС и Китаем, так и с постсоветскими государствами) и распространение среди политической элиты лозунга «Россия как великая энергетическая держава». Эта тенденция имеет под собой серьезные объективные основания. Энергетика – единственная сфера экономики (кроме ВПК), в которой Россия обладает серьезным влиянием в мире. Поэтому энергетическая сфера – практически единственная область, где РФ может экономически поддержать свое растущее в последнее время военно-политическое влияние.

Другой существенной особенностью современной России, ведущей к смешению политических и экономических факторов принятия решений, является высокая степень взаимопроникновения энергетики и политики внутри нашей страны. В 1990-е гг. это, в частности, проявлялось в высокой степени лоббистского (зачастую, коррупционного) влияния энергетических компаний на внешнюю политику России. Достаточно в этом плане вспомнить про определяющую роль «Газпрома» в формировании российской политики в Туркменистане или о серьезном влиянии «Лукойла» на политику России на Каспийском море.

В 2000-е гг. ситуация поменялась. Если раньше была ситуация приватизации государства крупными корпорациями, то теперь возникает государство-корпорация. Создалось положение, когда ключевые государственные чиновники прямо или косвенно контролируют энергетические компании. Опять, хотя уже с другой стороны, возникает возможность смешения политических и экономических мотивов принятия решений. При этом ситуация осложняется еще и возможностью слияния личных интересов лиц, принимающих важные решения, и интересов государственных.

Вторая дилемма: ответственность или «свобода рук» по отношению к внутрирегиональным игрокам?

Проблематичны не только *цели*, но и *средства* российской энергетической политики в Центральной Азии. Одна из дилемм в этой сфере выглядит следующим образом. Должна ли наша страна брать на себя ответственность за стабильное развитие энергетического сектора в Центральной Азии или, скорее, занять позицию стороннего игрока, который только эксплуатирует ресурсы региона, стараясь ничего в него не вкладывать?

Эта дилемма стоит перед Россией со столь большой остротой в силу четырех обстоятельств: 1) энергетика играет ключевую роль в экономиках всех центральноазиатских стран и является ключом к их стабильному развитию; 2) развитие

региональной энергетики сталкивается с очень серьезными социальными и политическими рисками, связанными с объективной неспособностью стран Центральной Азии самостоятельно, без серьезной внешней помощи решить комплексные проблемы развития; 3) центральноазиатские страны ищут таких внешних партнеров в энергетической сфере, которые позволили бы им решить комплексные проблемы развития; 4) в силу наличия транспортной монополии, а также из-за серьезного политико-экономического регионального влияния России от нее неизбежно начинают требовать включение в решение комплексных проблем региона. Поскольку такая постановка вопроса является чем-то неожиданным для многих российских экспертов и даже может вызывать обвинения в «отсутствии патриотизма», рассмотрим подробнее все четыре указанных фактора.

Для стран Центральной Азии энергетический сектор является ключевым. Ниже это демонстрируется при помощи таблицы, в которой показано соотношение мест в мире экономик центральноазиатских стран в ВВП по ППС и их места в мире по добыче и потреблению нефти и газа, генерации и потреблению электричества. Таблица явно демонстрирует, что место энергетики в ВВП соответствующих стран чрезвычайно высоко по сравнению с мировыми аналогами.

Таблица 1. Места в мире экономик Центральной Азии по объемам ВВП по ППС, добыче энергетических ресурсов, производству и потреблению энергии (2005 г.).³

Страна / место в мире	ВВП по ППС	Добыча нефти	Потребление нефти	Добыча газа	Потребление газа	Генерация электричества	Потребление электричества
Казахстан	57	21	55	30	37	38	38
Узбекистан	79	50	67	13	15	13	15
Туркменистан	90	45	75	15	36	87	87
Кыргызстан	141	101	150	84	89	80	98
Таджикистан	145	108	108	81	83	75	73

Казахстану и Туркменистану существенную долю их валютных поступлений приносит экспорт, соответственно, нефти и газа. Благополучие этих двух стран прямо зависит от развития углеводородного сектора (21 место в мире по добыче нефти у

³ По данным аналитиков ЦРУ (см: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>).

Казахстана и 15 место по добыче газа у Туркменистана). Энергетика в меньшей степени играет роль локомотива развития Узбекистана, хотя и его хозяйство в существенной сфере зависит от добычи газа и генерации электричества (13 место в мире по обоим показателям). Надежды на развитие экономик Таджикистана и Кыргызстана во многом связаны с гидроэнергетикой в силу наличия очень серьезных ресурсов (60,5 % регионального гидропотенциала у Таджикистана и 31,1 % регионального гидропотенциала у Кыргызстана).⁴

Все центральноазиатские страны имеют очень амбициозные программы развития энергетики, на которые «завязаны» их планы экономического развития, в целом. В нефтяной промышленности Казахстана планируется довести добычу до уровня 70 млн. т. в 2008 г, до 87-88 млн. т. к 2010 г., до 140-148 млн. т. к 2015 г., до 168-170 млн. т. в 2020 г. Объем экспорта нефти в 2010 г. должен составить 70-75 млн. т., в 2015 г. – 120-125 млн. т., в 2020 г. – до 145-150 млн. т. Казахстан также предполагает довести добычу газа до 29 млрд. м3 в 2007 г., 36 млрд. м3 к 2010 г., 43 млрд. м3 к 2015 г. и 60 млрд. м3 к 2020 г. Объем экспорта газа к 2010 г. должен составить 12 млрд. м3, к 2015 г. – 24,8 млрд. м3.⁵

Туркменистан согласно официальным документам⁶ также планирует фантастическое увеличение добычи газа и нефти. В 2007 г. Туркменистан был намерен экспортировать 58 млрд. м3 газа. Уже в 2010 г. добычу газа предполагается довести до 120 млрд. м3, а экспорт его должен составить 100 млрд. м3. Добыча нефти к 2010 г. должна возрасти до 48 млн. т, в т.ч. экспорт – до 33 млн. т. К 2020 г. предусматривается доведение уровня добычи нефти до 100 млн. тонн в год и газа до 240 млрд. кубометров в год.⁷

⁴ Central Asia: Regional electricity export potential study. World Bank, Washington, D.C., December, 2004.

⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 1999 года № 384 «О Программе развития электроэнергетики до 2030 года»; Программа развития газовой отрасли республики Казахстан на 2004 – 2010 гг., 2004; Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря, 2003; Программа развития нефтехимической промышленности Республики Казахстан на 2004 – 2010 гг., 2004; Программа развития ресурсной базы минерально-сырьевого комплекса страны на 2003 – 2010 гг., 2002.

⁶ «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года»; «Стратегия развития нефтегазового комплекса Туркменистана на период до 2020 года».

⁷ «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» и «Стратегия развития нефтегазового комплекса Туркменистана на период до 2020 года»

Узбекистан планирует увеличить добычу природного газа к 2015 г. до 110 млрд. м³⁸, т.е. почти в 2 раза!

Электроэнергетическая отрасль Кыргызстана планирует довести выработку электроэнергии к 2010 г. до 18,8 млрд. кВт/ч, к 2020 г. – до 22,6 млрд. кВт/ч, к 2025 г. – до 27,46 млрд. кВт/ч. Объем экспорта электроэнергии в 2007 г. предполагается увеличить до 1,7 млрд. кВт/ч, к 2020 г. – до 4,1 млрд. кВт/ч, к 2025 г. – до 5,9 млрд. кВт/ч.⁹

Таджикистан предполагает довести выработку электроэнергии к 2010 г. до 19,5 млрд. кВт/ч. К 2010 г. правительство планирует создать экспортный потенциал в объеме 4,0-4,6 млрд. кВт/ч, а к 2015 г. – 9,2 млрд. кВт/ч в год.¹⁰

Многие из этих амбициозных планов, предполагающие рост производства и экспорта на 200 – 400 % к 2020 г., представляются достаточно нереалистичными. В то же время, чисто технически рост центральноазиатской энергетики по многим показателям на 150-200% к 2020 г. вполне достижим. Это позволяют сделать как имеющиеся запасы, так и растущий спрос на энергетическое сырье на мировых рынках. Такой мощный рывок в энергетике мог бы позволить решить очень многие проблемы региона. Однако проблемой является наличие очень *серьезных социально-политических рисков* во всех измерениях (внутриполитическом, международно-региональном, связанном с мировой политикой).

Внутриполитические риски. Политические режимы, сложившиеся в странах региона, являются персоналистскими. Они основаны на доминировании фигуры президента, использующего (в разных пропорциях в разных странах) для упрочения своей власти различного рода патронажно-клиентельные сети и силовые структуры. Для такого рода систем серьезными вызовами являются моменты смены лидеров. Чисто возрастной фактор указывает на возможность смены президента в пяти-семилетней перспективе в двух крупнейших странах региона – Казахстане и Узбекистане. Последующая борьба за власть может вызвать серьезную дестабилизацию в масштабах всего региона.

⁸ Указ Президента Республики Узбекистан 22 февраля 2001 г. N УП-2812. «Об углублении экономических реформ в энергетике Республики Узбекистан»; Азиатская энергетическая стратегия. Проект Международного института современной политики ко второму заседанию Форума ШОС, состоявшемуся 15 июня 2007 г.

⁹ Закон Кыргызской Республики (КР) «Об электроэнергетике» и «Комплексными основами развития КР на период до 2010 г.»; «Программа развития нефтегазовой отрасли КР до 2010 года» (утверждена постановлением Правительства КР от 5 декабря 2001 года N 763); «Программа развития экспорта и импортозамещения КР на 2007-2010 годы» (утверждена постановлением Правительства КР от 9 февраля 2007 года N 43).

¹⁰ Концепция развития отраслей топливно-энергетического комплекса Республики Таджикистан на период 2003 – 2015 гг. Утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 августа 2002 года № 318.

Граничащие в области Ферганской долины Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан подвержены очень серьезным внутривластным угрозам, связанным с деятельностью религиозно-экстремистских и террористических групп. Эта угроза подкреплена негативными тенденциями в социальной сфере, вызванными, в частности, резким ростом населения и увеличением доли безработной молодежи. Негативные социально-демографические и экологические проблемы региона резко усиливаются благодаря общему кризису идентичности, характерному для всех постсоветских стран, и распространению радикальных религиозных и политических идей, компенсирующих этот вакуум.

Международно-региональные риски. Центральные азиатские государства практически не используют существующий в их энергетиках потенциал сотрудничества, заложенный еще в советское время. В частности, структура распределения ресурсов в регионе могла бы позволить организовать эффективный обмен гидроэнергией из вышележащих по течению рек стран на углеводороды из нижележащих. В результате было бы обеспечено снабжение Кыргызстана и Таджикистана нефтью и газом, а Казахстан, Узбекистан и, особенно, Туркменистан могли бы не использовать углеводороды для получения электричества. Таким образом, экспорт нефти и газа из региона существенно бы вырос.

Существуют очень серьезные разногласия лежащих выше и ниже по течению рек стран, не позволяющие оптимизировать выработку электроэнергии в Кыргызстане и Таджикистане. Нижележащие страны (особенно, Узбекистан) даже препятствуют строительству новых гидроэлектростанций в вышележащих, обосновывая это необходимостью обеспечения водного баланса региона.

Многие части Центральной Азии лишены международно признанных границ а чересполосица владений, особенно в Ферганской долине, очень высока. Узбекистан в одностороннем порядке захватил там ряд спорных местностей, заминировав подходы к ним и построив там различные военно-инженерные сооружения. Предметом разногласий между странами является национальная принадлежность ряда ключевых с точки зрения энергетики территорий, в том числе, тех, где расположены значительные месторождения углеводородов. Наиболее существенный конфликт такого рода - спор Туркменистана и Азербайджана по поводу владения месторождениями «контракта века» на Каспии. Серьезные территориальные претензии на тот сектор Каспия, который Азербайджан считает своим, выдвигает и Иран.

Все эти разногласия вплетены в сложный клубок международно-региональных проблем, которые пока находятся в состоянии замороженных конфликтов.

Риски, связанные с мировой политикой. Центральназиатские государства практически полностью зависят от внешних инвесторов в получении финансовых средств и новых технологий добычи природных ресурсов, прокладке трубопроводов. Геополитическая конкуренция внешних игроков за ресурсы региона и их противоречия сдерживают развитие энергетики Центральной Азии. Столкновение интересов крупных держав также создают атмосферу неопределенности с направлением экспортных потоков региона даже в краткосрочной перспективе.

США блокируют возможности транспортировки центральноазиатских нефти и газа *через Иран в Европу или Персидский залив*. В результате этот маршрут пока используется лишь европейскими компаниями, работающими на Каспии в рамках «своповых» соглашений с Ираном.

Позиции Ирана и России служат препятствием *для строительства трубопроводов через Каспийское море в Азербайджан*. Пока по этому маршруту танкерами экспортируется казахская нефть, в частности, через модернизированный порт Актау. Здесь существуют перспективы роста экспорта до 20 млн. т. в год.

Продолжающийся конфликт в Афганистане, а также разногласия между Индией и Пакистаном полностью блокируют строительство *газопровода из Туркмении по южному маршруту*.

В целом, проблема заключается в том, что *невозможно развить энергетику региона изолированно, без решения комплексных проблем его модернизации*. В этом случае политические риски и отсталая социальная инфраструктура начнут сдерживать развитие энергетики. «Как показала практика, реализация дорогостоящих масштабных экономических проектов в регионах со слаборазвитой инфраструктурой может привести к углублению очаговости и мозаичности экономического пространства, а, следовательно, и к нерентабельности самих проектов...».¹¹ В конечном итоге, если Центральная Азия будет так же дестабилизирована, как и Афганистан, то и никакие трубопроводы вообще функционировать не смогут, так как их не удастся чисто физически защитить от возможных диверсий.

Эту комплексную проблему развития, включающую в себя клубок сложных внутренних и внешних проблем, страны региона не смогут решить только своими силами. Она требует серьезных вложений ресурсов и политических усилий извне. Причем, для обеспечения комплексности развития, существенная часть этих ресурсов должна пойти на неэкономические и, соответственно, не дающие никакой денежной отдачи военно-политические, социальные и культурные проекты.

¹¹ Экономические интересы России в сопредельных регионах. М.: МГИМО, 2000. С. 43.

Используя блестящую метафору В.В. Путина про «мухи» (издержки) и «котлеты» (прибыли), взятую из его фразы по поводу Белоруссии, можно сказать, что центральноазиатская энергетическая «котлета» переполнена «мухами». Однако страны региона заинтересованы в сотрудничестве, преимущественно, с тем внешним игроком, кто согласится съесть вместе мясом от котлеты максимальное количество мух.

«... страны Центральной Азии становятся уже не объектом, а субъектом мировой политики и могут играть, исходя из собственных интересов. Основной из них — получение предложения, решающего весь комплекс имеющихся проблем — от экономических до цивилизационных. В свое время принадлежность к Советскому Союзу предлагала именно такое решение: защиту от внешних угроз и подавление экстремизма, доступ к технологиям и инфраструктуре, интеграцию в союзные и международные хозяйственные связи, гарантии соблюдения интересов местных элит, гуманитарное развитие. Сегодня национальное руководство стран Центральной Азии ищет новый вариант комплексного решения, иной по сравнению с временами СССР.»¹² Следовательно, тот внешний игрок, который хочет получить контроль над энергетическими ресурсами ЦА, должен инвестировать существенные средства в комплексное развитие стран региона.

Россия представляет собой крупнейшего внешнеторгового партнера стран Центральной Азии, уступающего по многим параметрам лишь ЕС. После слияния в 2005 г. Организации Центрально-Азиатского сотрудничества с ЕврАзЭС, последняя структура, будучи российским интеграционным проектом, является главной международно-региональной экономической организацией. Сохранение российского контроля над основными маршрутами транспортировки энергетического сырья из Центральной Азии в Европу еще больше увеличивает экономическую роль и ответственность РФ. В рамках таких структур как ОДКБ и ШОС (в последнем, наряду с Китаем) Россия также выступает как важный гарант безопасности региона. Соответственно, от России, играющую столь существенную роль в экономике и политике Центральной Азии, ее региональные партнеры не могут не требовать нести ответственность за комплексное развитие. Ее отказ от затрат в этой сфере приводит лишь к потере влияния, так как страны Центральной Азии начинают искать других, более перспективных внешних партнеров.

Однако, это – всего лишь одна из сторон дилеммы. С другой стороны, *Россия не готова нести столь существенные затраты на стабилизацию и развитие Центральной Азии*. Ведь у нее самой есть масса нерешенных социальных проблем и огромное количество внутренних политических рисков. Кроме того, российская энергетика и

¹² Яценко Е. Не проиграть в Центральной Азии. Ведомости. 5 сентября 2007 г.

социально-экономическая сфера, в целом, также нуждаются в очень серьезных инвестициях. *С точки зрения российских национальных интересов нельзя не задать вопрос: почему России выгоднее вкладывать деньги в комплексное развитие Центральной Азии, а не, скажем, ее собственных богатых энергетическими ресурсами регионов, особенно, Западной и Восточной Сибири, Северного Кавказа?*

Хорошо известно, что в советское время, когда Россия проводила политику развития Центральной Азии, ее баланс в торговле с регионом и в финансовом субсидировании республик был в долгосрочной перспективе отрицательным (исключение являл собой только Туркменистан).¹³ Более того, Россия в конце XIX-XX в. не только создавала в Центральной Азии промышленную и городскую инфраструктуру, но и «вывозила» туда своих квалифицированных рабочих и служащих. Наконец, Центральная Азия в силу разворачивавшихся в ней социально-демографических процессов (например, в Туркменистане и Таджикистане уже в 1980-е гг. наблюдалась дезурбанизация, т.е. уменьшение относительной доли городского населения и создание аграрного перенаселения) все больше превращалась в «тормоз» модернизации России.¹⁴ В этом плане, возможно, ошибочным было бы повторять советский опыт серьезного вовлечения в регион.

Именно такие аргументы, в основном, приводят сторонники политики «свободы рук». Кроме того, отнюдь не всякая неопределенность и нестабильность в Центральной Азии автоматически наносит ущерб российским энергетическим интересам. Например, неопределенность статуса Каспийского моря дает возможность блокирования путей транспортировки энергетических ресурсов через него в Европу в обход России.

С 1991 г. по середину 1990-х гг. (до указа Б. Ельцина от 14 сентября 1995 года №940 "Об утверждении Стратегического курса РФ с государствами -участниками СНГ"), Россия почти официально проводила политику уменьшения своего присутствия в регионе с целью уменьшения расходов на помощь более экономически отсталым республикам бывшего СССР. При этом предполагалось, что притягательность российского рынка и общая связь экономик (включая трубопроводную и электроэнергетическую инфраструктуру), созданная еще в советские времена, будут по-прежнему обеспечивать тяготение региона к России.

¹³ Правда, эти оценки очень запутанны в силу специфики советской системы цен и финансовых трансфертов. Поэтому представители многих центральноазиатских республик в настоящее время их оспаривают. Более того, эта точка зрения стала официальной и зафиксирована даже в школьных и вузовских учебниках.

¹⁴ Анатолий Вишневский. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М.: Объединенное гуманитарное издательство, 1998.

С середины 1990-х гг. был взят курс на реинтеграцию Центральной Азии вокруг России, поскольку стало очевидно, что существует возможность окончательной потери как политического влияния, так и экономических интересов в регионе в пользу США, ЕС, Турции, Китая и других внешних игроков. В частности, надежды на возможность вечного сохранения транспортно-энергетической монополии были поставлены под сомнение проектами сооружения транскаспийских нефтепроводов и газопроводов, вызвавших очень серьезную тревогу у политической и экономической элит России.

Тем не менее, выбор в пользу политики ответственности за регион так и не был сделан ни во вторую половину президентства Б.Н. Ельцина, ни в период президентства В.В. Путина. С одной стороны, Россия в 1995 – 2008 гг. продолжала пытаться реинтегрировать вокруг себя бывшие республики. С другой стороны, в связи с ростом прагматической ориентации внешней политики, она все больше пытается сокращать расходы на помощь странам СНГ. Таким образом, в настоящее время дилемма не только не решается, но и все больше обостряется.

Третья дилемма: сотрудничество или конкуренция с другими внешними игроками?

Проблема взаимодействия с другими внешними игроками в регионе еще больше обостряет описанную выше дилемму ответственности или свободы рук. По сути, это – другая сторона описанных выше противоречий, связанных со средствами политики России в регионе.

Потенциально наличие других крупных внешних игроков может быть для России как злом, так и благом. Здесь все зависит от того, будут ли эти игроки с ней сотрудничать или конкурировать.

С одной стороны, *России было бы выгодно сотрудничать с другими внешними игроками для того, чтобы разделить с ними риски и ответственность в регионе.* При этом в интересах России, естественно, пытаться переложить как можно больше проблем по решению комплексных задач регионального развития на другие крупные державы, а самой, - стараться «урвать» как можно большую долю «энергетического пирога». Иными словами, возвращаясь к путинской метафоре, пускай другие внешние игроки съедят как можно больше «мух», а России достанется как можно больше «мяса от котлет».

С другой стороны, Россия не может не опасаться, что и другие крупные внешние игроки будут вести себя сходным образом. *Нефтяные корпорации США, стран ЕС и Китая, прикрываясь на первых порах сотрудничеством, могут полностью вытеснить компании России из региона экономически.* При этом Россия будет продолжать нести

затраты по поддержанию стабильности в регионе, например, в рамках ОДКБ, т.е. «есть мух», и наблюдать при этом, как «мясо от котлет» уплывает в другую сторону.

Это неприемлемо для России не только из-за экономических потерь. После существенного уменьшения российского влияния на существенную часть постсоветского пространства (Украина, Молдова, Грузия, Азербайджан)¹⁵, Центральная Азия – наиболее «дружественный» регион, где Россия обладает наибольшим политическим влиянием. Центральноазиатские страны и связанная с ними проблематика преобладают во всех созданных Россией интеграционных структурах на постсоветском пространстве (ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС). В случае потери влияния на центральноазиатские государства преобладающим форматом в отношениях России с постсоветскими странами окончательно станет двухсторонний. *Поэтому потеря влияния на центральноазиатскую энергетику будет означать и конец российского влияния на постсоветское пространство, а также – провал всех пророссийских интеграционных проектов.*

Однако и у других внешних игроков есть очень серьезные политико-экономические интересы. Так, для ЕС, Китая (а, в перспективе – Турции, Пакистана, Индии и даже, до определенной степени, Японии) Центральная Азия является важным потенциальным фактором в обеспечении стабильного снабжения энергетическим сырьем. Для США Центральная Азия важна политически в свете увеличения американского влияния на постсоветское пространство и перспектив геополитического противостояния России и Китаю; стабилизации ситуации в Афганистане, на Ближнем и Среднем Востоке.

Таким образом, в энергетике Центральной Азии сложилась парадоксальная ситуация. Избавиться от растущего числа «мух» (т.е., различного рода угроз и рисков) можно только соединенными усилиями всех внешних игроков. Однако все внешние игроки заинтересованы в получении как можно большего количества «мяса от котлет» за счет того, что «мух» будут есть другие. В результате складывается классическая математическая «дилемма узника», т.е. ситуация, когда внешние игроки, опасаясь обмана со стороны друг друга, отказываются сотрудничать между собой. При этом за счет геополитического противостояния внешних игроков число угроз и рисков для энергетики Центральной Азии только увеличивается, что мы и продемонстрировали выше на примере анализа рисков, связанных с мировой политикой.

Наличие «дилеммы узника» в энергетической политике Центральной Азии ведет к тому, что сотрудничество внерегиональных сил становится случайным, нестабильным и имеет очень серьезные ограничения.

¹⁵ Nikitin A. The End of the 'Post-Soviet Space'. The Changing Geopolitical Orientations of the Newly Independent States. London, 2007.

Сотрудничество России с США и странами ЕС эпизодически имело место в первой половине 1990-х гг. (например, по поводу ядерного оружия Казахстана), а также - в рамках антитеррористической коалиции в начале 2000-х гг. Оно позволило решить ряд очень важных комплексных проблем, однако, оказалось очень кратким.

Сотрудничество России с Китаем в рамках ШОС намного более стабильно. Однако уже сейчас Россия достаточно осторожно относится к китайским планам ускорения экономической интеграции в рамках ШОС. Ведь в этом случае не только Центральная Азия, но и сама Россия могут превратиться в энергетическо-сырьевые придатки растущей китайской экономики.

По мере расширения трубопроводной инфраструктуры, связывающей Центральную Азию с Китаем (проекты транспортировки в Китай казахстанской нефти и туркменского газа), также растет и конфликтный потенциал в отношениях между двумя странами. Чисто экономически он достаточно очевиден. Во-первых, в отличие от транзита в Западную Европу, Россия не будет получать никаких денег за экспорт казахской нефти в Китай. Во-вторых, интересы России (как покупателя и перепродавца туркменского газа) и Китая (как покупателя) могут столкнуться в случае, если они начнут претендовать на одни и те же объемы его добычи.

Однако существуют и политические аспекты этой проблемы. Ведь *из-за китайских трубопроводов Россия уже в ближайшее время фактически потеряет монополию на транзит центральноазиатского энергетического сырья*. Следовательно, ослабнет зависимость центральноазиатских стран от нее, и усилится многовекторность их внешних политик. Соответственно, за счет России вырастет политическое влияние Китая на постсоветском пространстве, в целом. Кроме того, играя на противоречиях между Россией и Китаем, Казахстан и, особенно, Туркменистан смогут активнее повышать цены на нефть и газ, доводя их до уровня цен мирового рынка.

Четвертая дилемма: максимизировать или минимизировать объемы добычи энергетического сырья в регионе.

Эта дилемма, касающаяся самого объекта (т.е., прежде всего, нефти и газа) является, пожалуй, наиболее сложной для энергетической политики России в Центральной Азии.

Рассмотрим, прежде всего, аргументы «за» минимизацию. Поддержание эффективной сырьевой монополии исторически достаточно часто связано с возможностью серьезно ограничивать объемы его добычи. Хорошим историческим примером здесь может служить политика голландской Ост-Индийской компании,

десятилетиями контролировавшей рынок пряностей в XVII в., благодаря концентрации их производства на определенных индонезийских островах.

Сходные соображения приложимы и к поддержанию российской трубопроводной монополии. Если добыча нефти и газа в регионе вырастет слишком серьезно, то ее уже невозможно будет контролировать. Большие объемы производства привлекут интерес внешних игроков и ускорят строительство альтернативных нефте- и газопроводов.

Если учесть, что для собственных нужд Казахстану необходимо 18–20 млн. тонн нефти, возможные объемы экспорта к 2015 г. могут составить 130 млн. тонн. При этом имеющиеся на сегодня мощности транспортных систем, связанные с Россией, позволяют экспортировать около 61 млн. тонн нефти.¹⁶

Примерно сходная ситуация складывается с туркменским газом. Его запасы и степень их извлекаемости в точности неизвестны. Приведенные выше официальные планы довести добычу до 120 млрд. м³ к 2010 г. и до 240 млрд. м³ к 2020 г. выглядят фантастически. Тем не менее, Туркменистан очень быстро может вновь выйти примерно на те же объемы добычи газа, которые он имел в советское время, т.е. порядка 80 – 90 млрд. м³. Планы советского времени добывать в Туркменистане порядка 100 млрд. м³ газа, в отличие от планов независимого Туркменистана, трудно обвинить в нереалистичной оценке геологических ресурсов. Следовательно, и такие объемы добычи в краткосрочный период могут быть достигнуты.

Имеющаяся инфраструктура газопровода Средняя Азия – Центр и планируемый Прикаспийский газопровод не способны пропустить такие объемы, учитывая то, что по этим маршрутам, в случае сохранения транспортной монополии России, могут пойти одновременно с туркменским узбекский и казахский газ, добыча которых также должна существенно вырасти.

С этой точки зрения России, для поддержания трубопроводной монополии, пришлось бы способствовать увеличению политических рисков для развития региональной энергетики. Например, если оставаться в пределах относительно цивилизованных форм противостояния, речь могла бы идти о твердом выражении несогласия и создании дипломатическо-юридических препятствий для строительства альтернативных трубопроводов (что и имеет, например, место на Каспийском море).

В будущем же логика поддержания трубопроводной монополии любой ценой может потребовать и менее цивилизованных форм политики, связанных с искусственным

¹⁶ Нефтегазовый сектор Центральной Азии и сценарии региональной интеграции. // Фонд «Наследие Евразии». Экономическое обозрение ЕвразЭС. № 3 (8), 4 квартал 2006 г. С. 6 – 13.

созданием политических рисков для развития энергетики региона. Это может быть достигнуто, например, путем нагнетания военно-политической напряженности. Экономический механизм здесь прост. Увеличение рисков автоматически повышает себестоимость проектов и, соответственно, снижает интерес международных инвесторов к ним. Однако разве резкое увеличение политических рисков в центральноазиатском регионе не ударило бы по самой России?

Другая причина интереса России к минимизации добычи энергетического сырья в Центральной Азии постоянно обсуждалась на Западе в начале-середине 1990-х гг. Именно это обсуждение и дало старт реализации политики диверсификации маршрутов поставки сырья в обход России США и Евросоюзом.

Аргументация была следующей. Россия сама выступает в качестве экспортера сходных видов энергетического сырья на том же европейском рынке. В этом плане Центральная Азия не может не восприниматься как конкурент. Поэтому (особенно в условиях падения цен, как это имело место в 1990-е гг.) всегда существовало искушение использовать позицию России как транспортного монополиста (и даже потенциал региональной неопределенности и нестабильности) для ограничения доступа центральноазиатских энергетических ресурсов в Европу.

По сути, такая политика минимизации добычи для недопуска нового сырья на рынки очень долгое время имела место по отношению к туркменскому газу. Лишь сейчас наблюдаются осторожные подвижки в сторону отказа от такой политики. В 1990-е гг. руководитель Газпрома Рем Вяхирев открыто заявлял, что не пропустит через российскую территорию ни одного кубометра казахстанского газа. Экспорт в Европу казахстанской нефти через старые советские трубопроводы также был существенно ограничен. Как мы отмечали в начале статьи, Россия также долгое время блокировала расширение проекта транспортировки казахстанской нефти по трассе КТК Тенгиз-Новороссийск. Правда, там мотивировка была не столько связана с ограничениями поставки на рынок для недопущения конкуренции, сколько с получением максимальной прибыли от транспортной монополии.

В перспективе сходные проблемы могут возникнуть и в сфере электроэнергетики. Россия сама пытается занять существенное место на перспективных рынках электроэнергии стран ЕС и Восточной Азии. Потенциал ее гидро-, тепло- и атомной энергетики при соответствующих инвестициях вполне это позволяет. Зачем ей тогда нужны конкуренты на этих рынках в виде таджикских и кыргызстанских гидроэлектростанций?

Однако существуют и очень серьезные аргументы «за» максимальное участие России в развитии центральноазиатской энергетики.

Во-первых, существует устойчивая зависимость между успешным социально-экономическим развитием стран «ближнего зарубежья» и ситуацией в самой России. Социально-экономические и даже чисто человеческие связи между Россией и Центральной Азией по-прежнему очень сильны. Любое негативное развитие событий в Центральной Азии может отрицательно сказаться на ситуации в России. Выше мы уже показали, что ТЭК играет ключевую роль в экономиках стран Центральной Азии. Если Россия в интересах поддержания транспортной монополии и повышения цен на внешних рынках будет «душить» центральноазиатскую энергетику, то это подорвет стабильность не только этого региона, но и самой РФ.

Во-вторых, действующая внешнеполитическая стратегия России, утвержденная еще в 2000 г, считает постсоветское пространство важнейшим внешнеполитическим приоритетом нашей страны. В недавно выпущенном МИД России документе под названием «Обзор внешней политики Российской Федерации» (2007 г.) вновь было отмечено: «Отношения со странами СНГ являются главным приоритетом российской внешней политики».¹⁷ Если Россия реально хочет интегрироваться с центральноазиатскими государствами, то взаимовыгодное сотрудничество в сфере ТЭК – одна из немногих экономических сфер, где это вообще возможно.

В-третьих, концепция «великой энергетической державы» и «ответственности России за глобальную энергетическую безопасность» предполагает активную международную экспансию российских энергетических компаний. Центральная Азия является перспективным регионом с точки зрения возможностей капиталовложений. Кроме того, политика минимизации добычи ресурсов в Центральной Азии как раз подрывала бы энергетическую безопасность мира в целом, что противоречит декларированным интересам РФ.

В-четвертых, концепция «великой энергетической державы» предполагает также рост влияния политики России на мировые цены на энергетическое сырье. Для этого необходимо согласовывать позиции нашей страны с позициями других производителей нефти и газа (например, в плане формирования «Газовой ОПЕК»). Центральноазиатские государства могут стать важными партнерами в этом направлении внешнеэкономической политики России. Однако такое сотрудничество вряд ли будет возможно в случае проведения Россией фактической политики по подрыву ТЭК центральноазиатских стран.

¹⁷ Обзор внешней политики Российской Федерации, 27.03.2007 г.

В-пятых, Россия является транзитером и перепродавцом существенной части топливно-энергетических ресурсов, добываемых в Центральной Азии. Она претендует на сохранение этой роли. Следовательно, для увеличения прибылей, ей выгодно строить новые газо- и нефтепроводы через свою территорию. Для этого нужно, чтобы в регионе добывалось больше нефти и газа.

Итак, центральноазиатская политика России была подвержена постоянным колебаниям в силу наличия четырех описанных выше дилемм, а отнюдь не только из-за «хаоса» 1990-х гг. и трудностями с преодолением его последствий. Это позволяет с достаточно высокой степенью вероятности предсказать, что энергетическая политика России в Центральной Азии будет в долгосрочной перспективе постоянно колебаться между различными противоречащими друг другу вариантами политики: стремиться увеличить прибыли или политическое влияние; вкладывать ресурсы в комплексное развитие региона или обеспечить себе «свободу рук»; сотрудничать или не сотрудничать с крупными внерегиональными игроками; максимизировать или минимизировать объем добываемых в регионе ресурсов. Лучшее понимание этой объективно сложной ситуации может позволить российским политическим и экономическим элитам «маневрировать» в регионе более эффективно.