

Дилеммы энергетической политики России в Центральной Азии
(Экономическая политика. – 2008. – №5. – С. 177-190.)

Обычно энергетическая политика России в Центральной Азии обсуждается с точки зрения ее конкретных достоинств или недостатков. В этой работе мы попытаемся поставить вопрос в другой плоскости: до какой степени энергетическая политика России в Центральной Азии (далее — ЦА) вообще поддается оптимизации? Из теоретической литературы известно, что в условиях различного рода дилемм рациональности (то есть ни теоретически, ни практически не разрешимых проблем) эффективная политика невозможна в принципе¹. Следует проанализировать дилеммы энергетической политики России в Центральной Азии, мешающие ее рационализации. Рассмотрим четыре различных измерения этой политики: 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 возможных набора целей. Политические: увеличение регионального влияния России, интеграция бывших советских республик вокруг РФ. 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-либо бесспорным и очевидным. В истории бывали случаи, когда рост влияния сопровождался ростом прибылей, а увеличение прибылей – ростом влияния. Примером может служить эпоха установления господства голландской и британской Ост-Индских компаний в Азии (XVII–XVIII века). Причиной этого было уникальное сочетание необычайного ресурсного богатства Индии и Индонезии и довольно слабого их сопротивления европейским колонизаторам. Однако уже в XIX веке многие африканские колонии не приносили европейским странам с экономической точки зрения ничего, кроме убытков, и поддерживались лишь по политическим соображениям (примером может служить итальянская Эритрея). В долгосрочной исторической перспективе Центральная Азия была для России скорее Эритреей, чем Индией.

В XX веке экономическая и политическая эффективность очень серьезно разошлись между собой в связи с конфликтом систем. В частности, национализируемые государствами под влиянием социалистической идеологии отрасли нередко оказывались экономически неэффективными именно по причине подмены экономических целей политическими. Напротив, командная социалистическая экономика в условиях войны или военного противостояния обеспечивала значительно большую степень мобилизации для решения политических задач, чем рыночная экономика.

Для энергетической политики России в современной Центральной Азии дилемма выглядит следующим образом. 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

¹ Льюис Р. Д., Райфа Х. Игры и решения: Введение в критический обзор. М., 1961; Sergeyev V. M. The Wild East. Crime and Lawlessness in Post-Communist Russia. Armonk, NY, 1998.

стремиться извлекать максимально возможную прибыль из энергетики региона, минимизируя свои издержки, то ее влияние будет уменьшаться. Смещение мотивов приводит к тому, что в российской энергетической политике преобладают то цели получения максимальных экономических прибылей, то цели повышения регионального влияния. В результате возникающих таким образом политических «зигзагов» ни одна из целей не достигается.

В целом описанная выше дилемма характерна практически для всех крупных государств современного мира – в силу высокой политизированности энергетики. Достаточно напомнить в связи с этим, что Европейский союз изначально проводил политику диверсификации поставок энергетического сырья из разных частей мира с чисто экономической целью – снижения цен. Однако примерно с середины 1990-х годов в политике диверсификации, проводимой ЕС в том числе по отношению к постсоветскому пространству, стала расти политическая составляющая. Он пытается получить нефть и газ из Центральной Азии и региона Каспийского моря в обход России по цене, которая будет значительно 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 от России и стран Ближнего Востока) и возможность гарантированной от политических рисков поставки ресурсов.

Тем не менее в современной России экономические и политические цели в энергетической политике перемешаны даже в большей степени, чем во многих других ведущих государствах мира. Это связано с особенностями как внешней, так и внутренней политики РФ.

В частности, на это указывают повышение роли энергетического фактора во внешней политике России (в отношениях как с США, ЕС и Китаем, так и с постсоветскими государствами) и распространение в среде политической элиты лозунга «Россия – 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 способна 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 сфер энергетики и политики. В 1990-е годы это, в частности, проявлялось в высокой степени лоббистского (зачастую коррупционного) влияния энергетических компаний на внешнюю политику России. Достаточно вспомнить определяющую роль Газпрома в формировании российской политики в Туркменистане или серьезное влияние Лукойла на политику России на Каспийском море.

В 2000-е годы ситуация изменилась: если ранее государство было приватизировано крупными корпорациями, то теперь возникает государство-корпорация. Сформировалось такое положение дел, при котором высшие государственные чиновники прямо или косвенно контролируют энергетические компании. Снова, хотя и несколько по-иному, возникает возможность смешения политических и экономических мотивов принятия решений. При этом ситуация вдобавок осложняется возможностью слияния личных интересов лиц, принимающих ответственные 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 формулируется следующим образом. Должна ли наша страна брать на себя ответственность за стабильное развитие энергетического сектора в Центральной Азии или для нее предпочтительнее занять

позицию стороннего игрока, который только эксплуатирует ресурсы региона, стараясь как можно меньше в него вкладывать?

Эта дилемма является крайне важной для России по следующим причинам: 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 существенной 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) из-за наличия транспортной монополии, а также из-за весомого политико-экономического регионального влияния России от нее неизбежно начинают требовать включенности в решение комплексных проблем региона.

Для стран Центральной Азии энергетический сектор является ключевым. Об этом свидетельствуют данные таблицы, где показано соотношение мест в мире экономик центральноазиатских стран в ВВП по ППС и их положение в мире по добыче и потреблению нефти и газа, генерации и потреблению электричества. Из представленных данных явствует, что место энергетики в ВВП рассматриваемых стран чрезвычайно высоко по сравнению с мировыми аналогами.

Таблица. Положение в мире экономик Центральной Азии по объемам ВВП по ППС, добыче энергетических ресурсов, производству и потреблению электроэнергии (2005 год)

Страна/положение 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

Источник: аналитические данные ЦРУ (см: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>).

У Казахстана и Туркменистана существенную долю их валютных поступлений составляет экспорт соответственно нефти и газа. Благополучие этих двух стран напрямую зависит от развития углеводородного сектора (21 место в мире по добыче нефти у Казахстана и 15 место по добыче газа у Туркменистана). Хотя в Узбекистане энергетика в меньшей степени может претендовать на роль экономического локомотива, но и его хозяйство в существенной мере зависит от добычи газа и генерации электричества (13 место в мире по обоим показателям). Надежды на развитие экономик Таджикистана и Киргизии во многом связаны с гидроэнергетикой – благодаря наличию очень значительных ресурсов (60,5% регионального гидропотенциала у Таджикистана и 31,1% регионального гидропотенциала у Киргизии)².

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 тонн в 2008 году, до 87–88 млн тонн к 2010 году, до 140–148 млн тонн к 2015 году, до 168–170 млн тонн в 2020 году. Объем экспорта нефти в 2010 году должен составить 70–75 млн тонн, в 2015 году – 120–125 млн тонн, в 2020 году – до 145–150 млн тонн.

² Central Asia: Regional electricity export potential study. World Bank, Washington, D.C., 2004, December.

Казахстан также предполагает довести добычу газа до 29 млрд м³ в 2007 году, 36 млрд м³ к 2010 году, 43 млрд м³ к 2015 году и 60 млрд м³ к 2020 году. Объем экспорта газа к 2010 году должен составить там 12 млрд м³, а к 2015 году³ – 24,8 млрд м³.

Туркменистан, согласно официальным документам⁴, также планирует фантастическое увеличение добычи газа и нефти. В 2007 году Туркменистан был намерен экспортировать 58 млрд м³ газа. Уже в 2010 году добычу газа предполагается довести до 120 млрд м³, а экспорт его должен составить 100 млрд м³. Добыча нефти к 2010 году должна возрасти до 48 млн тонн, в том числе экспорт – до 33 млн тонн. К 2020 году предусматривается доведение уровня добычи нефти до 100 млн тонн в год и газа до 240 млрд м³ в год.

Узбекистан планирует увеличить добычу природного газа к 2015 году до 110 млрд м³, то есть почти в два раза⁵!

В Киргизии планируется довести выработку электроэнергии к 2010 году до 18,8 млрд кВт/ч, к 2020 году – до 22,6 млрд кВт/ч, к 2025 году – до 27,46 млрд кВт/ч. Объем экспорта электроэнергии в 2007 году предполагается увеличить до 1,7 млрд кВт/ч, к 2020 году – до 4,1 млрд кВт/ч, к 2025 году – до 5,9 млрд кВт/ч⁶.

Таджикистан предполагает довести выработку электроэнергии к 2010 году до 19,5 млрд кВт/ч. К 2010 году правительство планирует создать экспортный потенциал в объеме 4,0–4,6 млрд кВт/ч, а к 2015 году – 9,2 млрд кВт/ч в год⁷.

Многие из этих амбициозных планов, предполагающие рост производства и экспорта на 200–400% к 2020 году, представляются не вполне реалистичными. В то же время рост центральноазиатской энергетики к 2020 году по многим показателям на 150–200% вполне достижим. Это позволяют сделать как имеющиеся запасы, так и растущий спрос на энергетическое сырье на мировых рынках. Столь мощный рывок в энергетике мог бы способствовать решению очень многих проблем региона. Однако проблемой является наличие очень *серьезных социально-политических рисков* (внутриполитических, международно-региональных, связанных с мировой политикой).

Внутриполитические риски. Политические режимы, сложившиеся в странах региона, являются персоналистскими. Они основаны на доминировании фигуры президента, использующего (в разных странах в неодинаковых пропорциях) для упрочения своей

³ 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 годы, 2004; Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря, 2003; Программа развития нефтехимической промышленности Республики Казахстан на 2004–2010 годы, 2004; Программа развития ресурсной базы минерально-сырьевого комплекса страны на 2003–2010 годы, 2002.

⁴ «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года»; «Стратегия развития нефтегазового комплекса Туркменистана на период до 2020 года».

⁵ Указ Президента Республики Узбекистан от 22 февраля 2001 года № 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 года.

⁶ Законы Киргизской Республики (КР) «Об электроэнергетике» и «Комплексные основы развития КР на период до 2010 года»; «Программа развития нефтегазовой отрасли КР до 2010 года» (утверждена постановлением Правительства КР от 5 декабря 2001 года № 763); «Программа развития экспорта и импортозамещения КР на 2007–2010 годы» (утверждена постановлением Правительства КР от 9 февраля 2007 года № 43).

⁷ Концепция развития отраслей топливно-энергетического комплекса Республики Таджикистан на период 2003–2015 годов. Утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 августа 2002 года № 318.

власти различного рода **патронатно-клиентские** сети и силовые структуры. Для такого рода систем серьезными вызовами являются моменты смены лидеров. 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.

Граничащие между собой в области Ферганской долины Узбекистан, Таджикистан и Киргизия подвержены очень серьезным внутривнутриполитическим 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 возникший вследствие этого вакуум.

Международно-региональные риски. Центральноазиатские 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 гидроэнергии из вышележащих по течению рек стран на углеводороды из нижележащих стран. В результате было бы обеспечено снабжение Киргизии и Таджикистана нефтью и газом, а Казахстан, Узбекистан и особенно Туркменистан могли бы не использовать углеводороды для получения электричества. Таким образом, стал бы возможным существенный рост экспорта нефти и газа из региона.

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

Многие части Центральной Азии не имеют 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 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 весомый 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. Центральноазиатские государства практически полностью зависят от внешних инвесторов в таких областях, как получение финансовых средств и новых технологий добычи природных ресурсов, прокладка трубопроводов. Геополитическая конкуренция внешних игроков за ресурсы региона и их противоречия сдерживают развитие энергетики Центральной Азии. Столкновение интересов крупных держав также создает атмосферу неопределенности в вопросах направления экспортных потоков региона, даже в краткосрочной перспективе.

США блокируют возможности транспортировки центральноазиатских нефти и газа *через Иран в Европу или в 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 тонн 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 *невозможности развивать исключительно энергетику региона – без решения комплексных проблем его модернизации*. Политические риски и отсталая социальная инфраструктура сдерживают 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...»⁸. Если Центральная Азия будет дестабилизирована так же, как и Афганистан, то окажется невозможным функционирование каких бы то ни было трубопроводов, поскольку их не удастся защитить от возможных диверсий.

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

«...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»⁹. 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 году 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 последней – наряду с Китаем) Россия также выступает как бесспорный гарант безопасности региона. Соответственно от России, играющей столь существенную роль в экономике и политике Центральной Азии, ее региональные партнеры не могут не требовать участия в их комплексном развитии. Ее отказ от затрат в этой сфере неизбежно приводит к потере влияния, поскольку 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*

⁸ Экономические интересы России в сопредельных регионах. М.: МГИМО, 2000. С. 43.

⁹ Яценко Е. Не проиграть в Центральной Азии // Ведомости. 2007. 5 сентября.

Азии, поскольку сама имеет массу нерешенных социальных проблем и огромное количество внутренних политических рисков. Кроме того, российская энергетика и 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 своих собственных богатых энергетическими ресурсами регионов, прежде всего 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)¹⁰. Более того, Россия в период с конца XIX и на протяжении XX века 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 годы наблюдалась дезурбанизация, то есть сокращение относительной доли городского населения и возникновение аграрного перенаселения), все больше превращалась в «тормоз» на пути модернизации России¹¹. В этом плане, возможно, было бы ошибочно повторять советский опыт серьезной вовлеченности России в регион.

Именно такие аргументы в основном приводят сторонники политики «свободы рук». Кроме того, далеко 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 года до середины 1990-х годов (до указа президента 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 сокращения расходов на помощь экономически более 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.

С середины 1990-х годов 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 годы продолжала пытаться реинтегрировать вокруг себя бывшие республики. С другой стороны, в связи с усилением прагматической ориентации своей внешней политики Россия неуклонно сокращает

¹⁰ Правда, эти оценки очень запутанны вследствие 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.

¹¹ Вишневский А. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М.: Объединенное гуманитарное издательство, 1998.

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

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

Наличие других крупных внешних игроков может оказаться 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.*

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 со временем полностью вытеснить компании России из региона экономически.* При этом Россия будет продолжать нести затраты по поддержанию стабильности в регионе, например в рамках ОДКБ.

Это неприемлемо для России не только по причине экономических потерь. После существенного уменьшения российского влияния на значительной части постсоветского пространства (Украина, Молдавия, Грузия, Азербайджан)¹² Центральная Азия остается наиболее «дружественным» регионом, где Россия обладает большим политическим весом. 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 у других внешних игроков тоже есть свои очень серьезные политико-экономические интересы. Так, для ЕС, Китая (а в перспективе – Турции, Пакистана, Индии и даже в определенной степени Японии) Центральная Азия является важным потенциальным фактором обеспечения стабильного снабжения энергетическим сырьем. Для США Центральная Азия важна политически – в целях увеличения американского влияния на постсоветское пространство и – в перспективе – усиления геополитического противостояния России и Китаю, а также стабилизации ситуации в Афганистане, на Ближнем и Среднем Востоке.

Таким образом, в энергетике Центральной Азии сложилась парадоксальная ситуация. Избавиться от растущего числа различного рода угроз и рисков можно только объединенными усилиями всех внешних игроков. Однако все внешние игроки заинтересованы в получении как можно больших выгод, уповая на то, что отрицательные моменты останутся на долю других. В результате складывается классическая математическая «дилемма узника», то есть 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 было показано выше на примере анализа рисков, связанных с мировой политикой.

¹² Nikitin A. The End of the 'Post-Soviet Space'. The Changing Geopolitical Orientations of the Newly Independent States. London, 2007.

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

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

Сотрудничество России с Китаем в рамках ШОС намного более стабильно. Однако уже сейчас Россия довольно осторожно относится к китайским планам ускорения экономической интеграции в рамках ШОС. Ведь в этом случае не только Центральная Азия, но и сама Россия может превратиться в энергетическо-сырьевой придаток 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 Россией и Китаем. 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. *Из-за китайских трубопроводов Россия уже в ближайшее время фактически потеряет монополию на транзит центральноазиатского энергетического сырья.* Следовательно, ослабнет зависимость центральноазиатских стран от России 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 собственно объекта (прежде всего нефти и газа), представляется наиболее сложной для энергетической политики России в Центральной Азии.

Рассмотрим прежде всего аргументы в пользу минимизации. Поддержание эффективной сырьевой монополии исторически достаточно часто связано с возможностью серьезно ограничивать объемы его добычи. Хорошим историческим примером здесь может служить политика голландской Ост-Индской компании, десятилетиями контролировавшей рынок пряностей в XVII веке благодаря концентрации их производства на определенных индонезийских островах.

Аналогичные соображения применимы и к вопросу о сохранении 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, то возможные объемы экспорта к 2015 году могут составить 130 млн тонн. При

этом имеющиеся на сегодня мощности транспортных систем, связанные с Россией, позволяют экспортировать около 61 млн тонн нефти¹³.

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

Существующая инфраструктура газопровода Средняя Азия–Центр и проектируемый Прикаспийский газопровод не способны пропускать такие объемы; с учетом того, 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, то 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 созданием политических рисков для развития энергетики региона. Это может быть достигнуто, к примеру, путем нагнетания военно-политической напряженности. Экономический механизм здесь прост. Увеличение рисков автоматически повышает себестоимость проектов и соответственно снижает интерес международных инвесторов к ним. Однако резкое увеличение политических рисков в центральноазиатском регионе ударит и по самой России.

Другая причина интереса России к минимизации добычи энергетического сырья в Центральной Азии постоянно обсуждалась на Западе в начале–середине 1990-х годов. Именно это обсуждение 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 ею как конкурент. Поэтому (особенно в условиях падения цен, имевшего место в 1990-е годы) всегда существовало искушение использовать позицию России как транспортного монополиста (и даже как потенциал неопределенности и нестабильности в регионе) для ограничения доступа центральноазиатских энергетических ресурсов в Европу.

Подобная политика минимизации добычи для недопуска нового сырья на рынки очень долгое время проводилась по отношению к туркменскому газу. Лишь сегодня наблюдаются осторожные попытки отказаться от такой политики. В 1990-е годы 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 отмечалось в начале статьи, Россия также долгое время блокировала

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

расширение проекта транспортировки казахстанской нефти по трассе КТК Тенгиз–Новороссийск. Правда, там мотивировка была связана не столько 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 киргизских гидроэлектростанций?

Однако имеются и очень серьезные аргументы в пользу максимального участия 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, как и 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 в странах этого региона, но и в самой РФ.

Во-вторых, согласно действующей внешнеполитической стратегии России, утвержденной еще в 2000 году, постсоветское пространство является важнейшим внешнеполитическим приоритетом нашей страны. В недавно выпущенном МИД России документе под названием «Обзор внешней политики Российской Федерации» (2007 год) вновь отмечено: «Отношения со странами СНГ являются главным приоритетом российской внешней политики»¹⁴. Если Россия действительно стремится к интеграции с центральноазиатскими государствами, то взаимовыгодное сотрудничество в сфере ТЭК – одна из немногих экономических сфер, где это 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.

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

¹⁴ Обзор внешней политики Российской Федерации. 27.03.2007.

Наличие очень серьезных политических дилемм позволяет с достаточно высокой степенью вероятности предсказать, что энергетическую политику России в Центральной Азии довольно сложно оптимизировать. Причины этого носят абсолютно объективный характер. Они не связаны с качеством управления. В долгосрочной перспективе политика России будет постоянно колебаться между различными противоречащими друг другу вариантами: 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. Партнерам России при взаимодействии с ней необходимо учитывать данные характеристики российской внешней политики.