

№ 50 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Июнь, 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

РОССИЯ И КИТАЙ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: БОЛЬШАЯ ИГРА С ПОЗИТИВНОЙ СУММОЙ

Тимофей Бордачев

Об авторе:

Тимофей Вячеславович Бордачев¹

Директор евразийской программы Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», директор Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат политических наук, Россия

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

¹ Автор благодарит за помощь в подготовке статьи научных сотрудников ЦКЕМИ НИУ ВШЭ Дмитрия Новикова, Анастасию Пятячкову, Андрея Скрибу и Илью Степанова. Также признателен за советы Дмитрию Суслову, программному директору Фонда клуба «Валдай» и старшим научным сотрудникам НИУ ВШЭ Василию Кашину и Игорю Макарову. Автор благодарен за знания и идеи, которые он почерпнул по исследуемому вопросу из общения с доцентом МГИМО МИД России Иваном Сафранчуком, научным сотрудником МГИМО МИД России Игорем Денисовым, директором Казахстанского института стратегических исследований Эрланом Каринным и профессором Фуданьского университета Чжао Хуашэном.

5 июня 2016 года группы вооруженных бандитов совершили атаки на оружейные магазины и казармы национальной гвардии в городе Актобе на западе Казахстана. Несколько десятков человек, включая нападавших, были убиты. Представители силовых структур не скрывали своей растерянности в связи с тем, что произошло. Случившееся позволило внешним наблюдателям предположить, что ситуация в Казахстане, рассматривавшемся как образец стабильности в южной части постсоветского пространства, может резко обостриться.

Регион Центральной Азии вызывает все большую обеспокоенность у соседей и крупных внерегиональных игроков. Он напрямую граничит с одним из самых опасных сейчас очагов радикализма – Афганистаном, на территории которого проживает также значительное число этнических таджиков и узбеков. Нельзя исключать того, что после их неизбежного разгрома на Ближнем Востоке радикалы из ДАИШ¹ попытаются создать новый «халифат» именно в Центральной Азии. Тем более, что для них это гораздо более безопасно, нежели чем действовать в Северной Африке, хорошо простреливаемой со Средиземного моря. Уже существенно усиливается напряженность в приграничных со странами Центральной Азии районах Афганистана. Специалистами высказываются опасения по поводу еще более активной инфильтрации экстремистов из Афганистана и Ближнего Востока.

Несмотря на значительные успехи, достигнутые существующими режимами в деле стабилизации центральноазиатской «пятерки» (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) после распада СССР, сейчас перспективы внутренней устойчивости практически всех государств региона менее определены. Не до конца очевидными являются для внешних наблюдателей механизмы передачи власти после ухода, неизбежного по естественным причинам, правящих в Астане и Ташкенте «патриархов». Еще более опасной, как отмечают эксперты Международного дискуссионного клуба «Валдай», может оказаться ситуация в Таджикистане. Сама по себе внутренняя стабильность бывает скомпрометирована всплесками насилия, как это произошло в казахстанском Актобе.

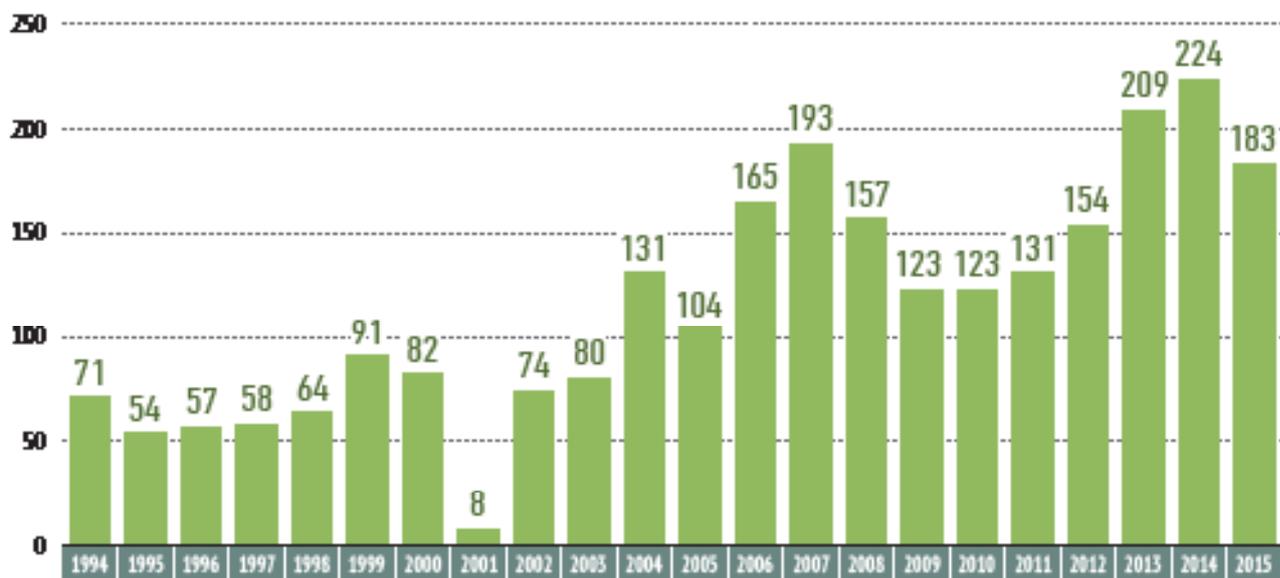
Состоявшиеся в июне саммит ШОС в Ташкенте и визит российского президента в Китай – это хорошие поводы поговорить о необходимости наращивания многостороннего сотрудничества в обеспечении региональной безопасности. В особенности это касается взаимодействия между региональными сверхдержавами – Китаем и Россией. Для этих двух стран потенциальная нестабильность в Центральной Евразии представляет собой своего рода «идеальный общий вызов», ответ на который возможен только через рациональную игру с позитивной суммой. Это вероятно по целому ряду объективных причин. Давайте их внимательно рассмотрим.

Во-первых, вероятность того, что в странах региона произойдет внутренний социальный и политический взрыв реальна. В отличие от Украины, где внутренний конфликт

¹ *Запрещенная в России организация* – Прим. ред.

Выращивание опиума в Афганистане, 1994–2015

тысяч т



Источник: <http://www.unodc.org/pdf/news/1656615.html>, <http://izvestia.ru/news/4617134>

стал, в первую очередь, производным от соперничества внешних сил, в регионе преобладают именно внутренние факторы напряженности – не всегда устоявшиеся государственные институты, бедность, религиозный радикализм и, наконец, соседство с Афганистаном. Совокупность этих факторов делает проблему действительно актуальной для обеих держав и естественно повышает их потенциал к сотрудничеству.

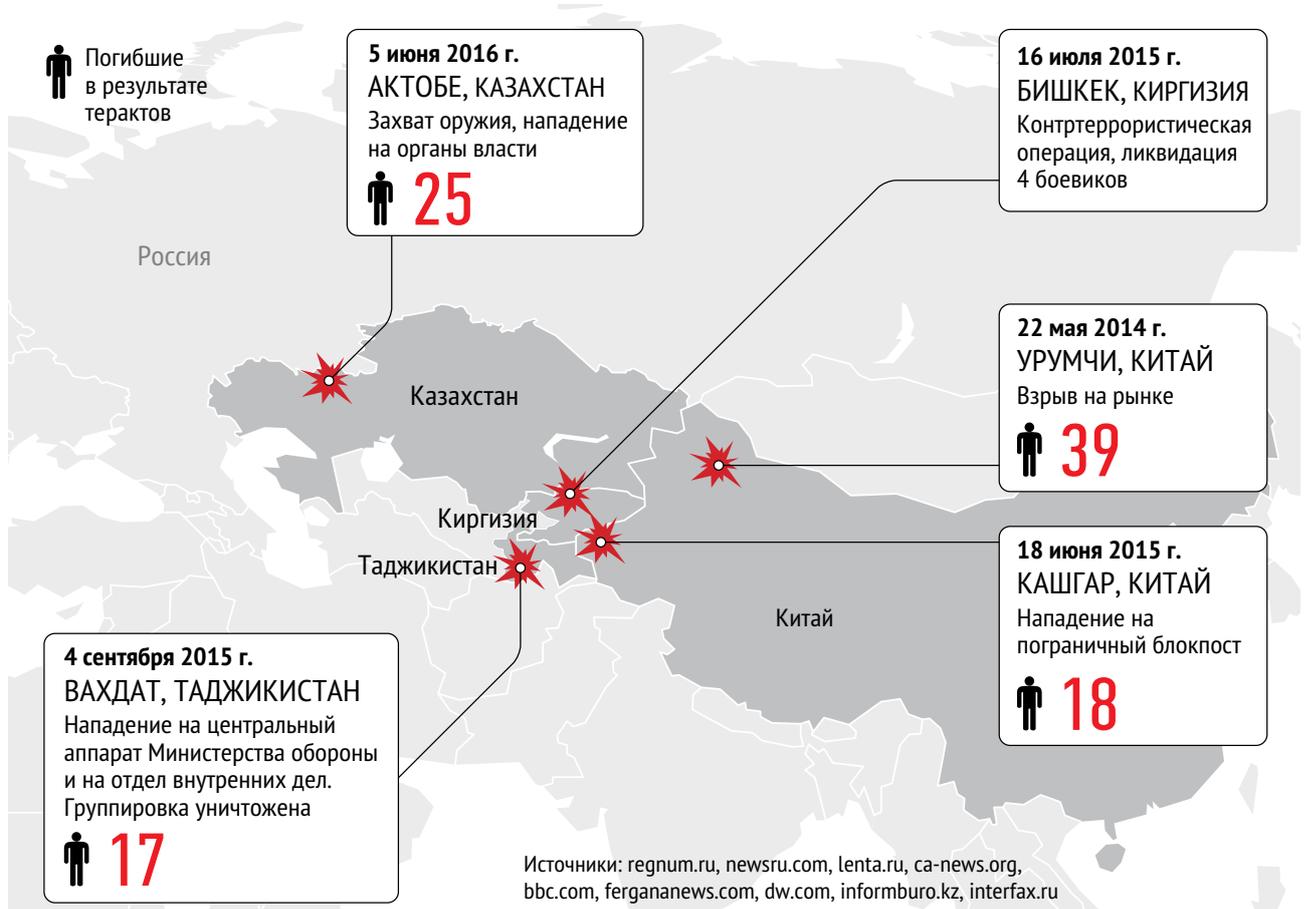
Во-вторых, важную роль играет географическая близость потенциально взрывоопасного региона для обеих великих держав. Казахстан и Центральная Азия непосредственным образом граничат с проблемным для Китая Синьцзян-Уйгурским автономным районом (СУАР) с более чем миллионным мусульманским населением и важнейшими для России Уралом и Центральной Сибирью. Для обеих держав очевидно, что они не смогут в случае обострения ситуации канализировать проблему в направлении другого игрока и, таким образом, вынуждены будут сотрудничать «на месте». В этом отношении гораздо большую озабоченность может теоретически вызывать роль США и, в гораздо меньшей степени – Европейского союза. Для этих игроков потенциальный взрыв в центре Евразии не будет сколько-нибудь значимым вызовом национальной безопасности. И в этой связи ситуация в регионе рассматривается, особенно в США, в контексте геостратегического взаимодействия с Москвой и Пекином.

В-третьих, Россия и Китай одинаково заинтересованы в удалении внешних игроков, безотносительно их происхождения. Как мы только что отмечали, для большинства внерегиональных игроков развитие событий в центре Евразии представляет интерес исключительно в международно-политическом контексте и не являются вопросом национальной

безопасности. Поэтому их воздействие на ситуацию может в большинстве своем иметь дестабилизирующий характер, поскольку неизбежно делает ставку на рискованную политическую трансформацию центральноазиатских государств. При этом страны Центральной Азии не имеют для США, Европы и их экономических игроков значения, сопоставимого с монархиями Персидского залива. Поэтому вряд ли можно рассчитывать на то, что Запад исключит из арсенала политики в их отношении ценностно-нормативные инструменты.

Одновременно, по мнению отдельных экспертов, в Вашингтоне прорабатывается возможность ведения прямого, без участия России, диалога с китайскими властями по вопросу обеспечения безопасности в регионе и экономическому сотрудничеству. Возможно, что такой диалог уже идет. И это также указывает на необходимость для России и Китая стремиться к большей прозрачности своих отношений с другими партнерами. Однако его интенсивность и насыщенность могут быть ограничены, как считают авторитетные специалисты, непредсказуемостью политики США и их ставкой на поддержку «цветных революций», которых панически боятся в Китае. Отметим, что сама Россия, как показали события 2010 г. в Киргизии, достаточно гибко реагирует на резуль-

Крупнейшие теракты на территории Центральной Азии и СУАР КНР в 2014–2016 гг.





Xiong Libing / Zuma / TACC

таты революционных потрясений в соседних государствах. Часто можно слышать мнения о том, что Россия является «убывающей» силой в регионе, а Китай – растущей, и поэтому ему необходимо сотрудничать именно с США. Все эти разговоры могут быть направлены и на подрыв доверия между Москвой и Пекином. Хотя гораздо более опасны в этом отношении параноидальные настроения существенной части российских средств массовой информации.

В-четвертых, Россия и Китай могут предложить своим соседям достаточно разнообразные форматы взаимодействия по их внутренней стабилизации. Рассмотрим противоположный пример усилий Европейского союза по стабилизации собственной периферии. После успешного расширения ЕС в 2004–2007 гг. интеграционным объединением была выдвинута инициатива «политики соседства», представляющая собой европоцентричный проект, нацеленный на стабилизацию соседей через восприятие ими институциональных практик и норм Европейского союза. То есть, имеющий трансформирующую природу и обуславливающий получение очередных преференций именно выполнением некоего набора критериев. Россия и Китай, напротив, заинтересованы не в трансформации, а в стабилизации политических режимов в Центральной Евразии, эволюционном улучшении там экономической и общественной ситуации в течение максимально продолжительного периода. Определенное значение российско-китайское сотрудниче-



Анатолий Струнин / ТАСС

ство будет иметь и для снижения негативных последствий неизбежных попыток самих стран региона сбалансировать влияние двух великих держав. При этом любой формат китайско-российского взаимодействия по вопросам безопасности в Центральной Азии должен быть прозрачным, многосторонним и обязательно включать страны региона и – по целому ряду вопросов – Иран.

Таким образом, мы можем быть уверены в том, что относительная вероятность выбора Россией и Китаем парадигмы сотрудничества в центре Евразии значительна в силу объективных факторов. Более того, усилия по стабилизации этого региона могут стать для России и Китая сплачивающими в общем глобальном контексте. Процесс реконфигурации международного управления в экономической области представляется необратимым. Происходит становление крупных трансконтинентальных объединений и две важнейшие евразийские державы не имеют, по-видимому, других альтернатив кроме как дальнейшее сближение. Сейчас нашей задачей является определить, какие институциональные формы были бы оптимальными для того, чтобы придать процессу формирования в центральной Евразии «сообщества интересов и ценностей» необратимый характер. Важнейшей практической задачей такого сообщества и его институтов должно стать на первых порах именно обеспечение внутренней безопасности. Включая сотрудничество и координацию мер как военно-полицейского, так и экономического характера.

Существуют, однако, и препятствия, имеющие, преимущественно, субъективную природу. На уровне восприятия значительной частью российских элит и общественного мнения ответ на вопрос об активном вовлечении в региональные дела внешних игроков пока не очевиден. Существуют устоявшиеся представления о том, что в силу неких исторических причин Россия должна нести эксклюзивную ответственность за региональную безопасность. Играет свою роль и известная настороженность по поводу того, что в отличие от США, присутствие которых в регионе носит фрагментарный характер, китайское вовлечение будет иметь системную природу. При этом упускается из поля зрения то, что исторически стимулами российского появления в Центральной Азии были попытки (результативные) купировать исходящий оттуда хаос и стремление к богатствам Южной Азии.

Хорошо, что эти опасения не стали препятствием к достижению в мае 2015 г. исторического китайско-российского соглашения о сопряжении евразийской интеграции и инициативы Шелкового пути. Однако их сохранение в общественном сознании делает целесообразным осторожный подход к выстраиванию двусторонних отношений Пекина с центральноазиатскими столицами. Играет свою роль и фактор традиционной настороженности широких слоев населения стран региона в отношении якобы возможной китайской экспансии. Не так давно мы были свидетелями антикитайских волнений в Казахстане. Эти волнения были спровоцированы поправками в Земельный кодекс, допускающими продажу через аукционы 1,7 миллионов гектаров земли сельскохозяйственного назначения.

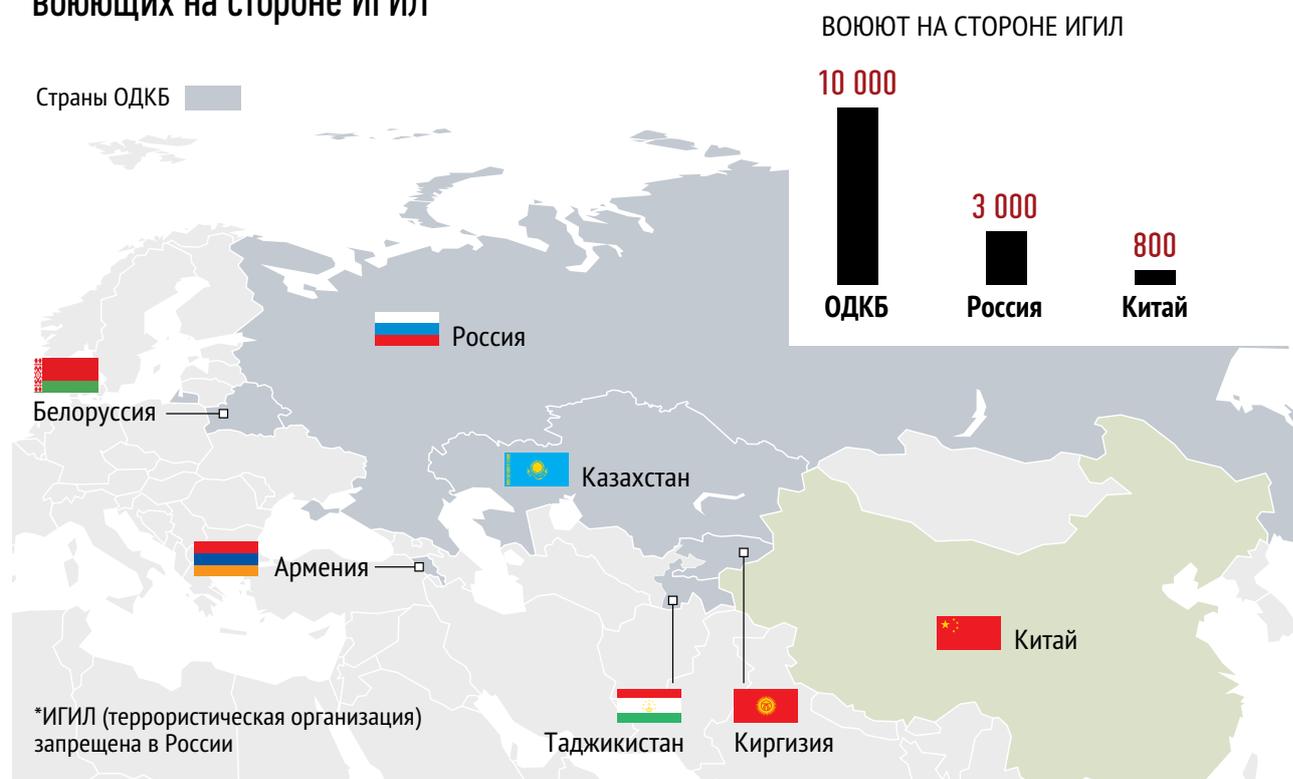
Также нельзя забывать и об известной сдержанности Китая в части активного вовлечения во внутренние дела своих соседей и формирования постоянных институтов сотрудничества в сфере безопасности. Став уже фактически одной из сверхдержав, Китай унаследовал признаки и принципы внешней политики развивающейся и постоянно оберегающей свой суверенитет страны. Среди основных принципов этой политики – неучастие в союзах и невмешательство во внутренние дела других государств. И то и другое отражают образ мышления молодой державы, которая недавно добилась полной независимости и не готова ограничивать суверенитет даже для обеспечения собственной безопасности и мира в соседних регионах.

Между тем новому суверенному Китаю уже 67 лет – возраст вполне солидный. А экономические возможности страны позволяют наращивать масштабы ответственности за происходящее вокруг. Весьма консервативная китайская внешняя политика все еще зиждется на уверенности в том, что экономическое развитие может решить все проблемы. Возможно, что этот рецепт может оказаться правильным для региона Центральной Азии. Но тогда китайский вклад должен уже сейчас состоять в усиленном создании рабочих мест для празднующейся молодежи в Душанбе или Бишкеке. Пока же китайская инициатива «Экономического пояса Шелкового пути» не получила видимого развития. В более длинной перспективе Китаю будет, скорее всего, необходимо критически переоценить сдержанный подход.

Сейчас Китай оказывает ограниченную военную помощь – в виде вооружений и амуниции – бедствующим военным Таджикистана и Киргизии. Но неизвестно насколько этой помощи будет достаточно для того, чтобы эффективно ответить на террористические угрозы извне или, потенциально, изнутри. Что будет делать Китай, если в ряде стран Центральной Азии начнутся серьезные внутренние потрясения, и насколько Россия может быть уверена в том, что ее военные не окажутся там в одиночестве? Россия, при активном содействии Узбекистана, уже один раз остановила гражданскую войну в Таджикистане. Мало у кого из серьезных аналитиков есть сомнения, что протяженность российско-казахстанской границы, не говоря уже о ее близости к индустриальной базе на Урале и тревожным районам Северного Кавказа, может оставить Москву безучастной к борьбе центральноазиатских силовиков с угрозами радикализма. В вероятных кризисных обстоятельствах Китаю весьма возможно будет необходимо более активно сотрудничать с Россией, которая, конечно, останется главным провайдером «жесткой» безопасности в регионе. Гибкие формы вмешательства – дипломатическая поддержка и усилия по экономическому оздоровлению окажутся в таких обстоятельствах крайне востребованы.

Важно также то, насколько сам по себе факт активного экономического присутствия в регионе может повлиять на готовность Китая к более активному вовлечению в случае, если кризис возникнет. При этом сейчас накопленные с 2001 г. китайские инвести-

Количество выходцев из стран ОДКБ и КНР, воюющих на стороне ИГИЛ*

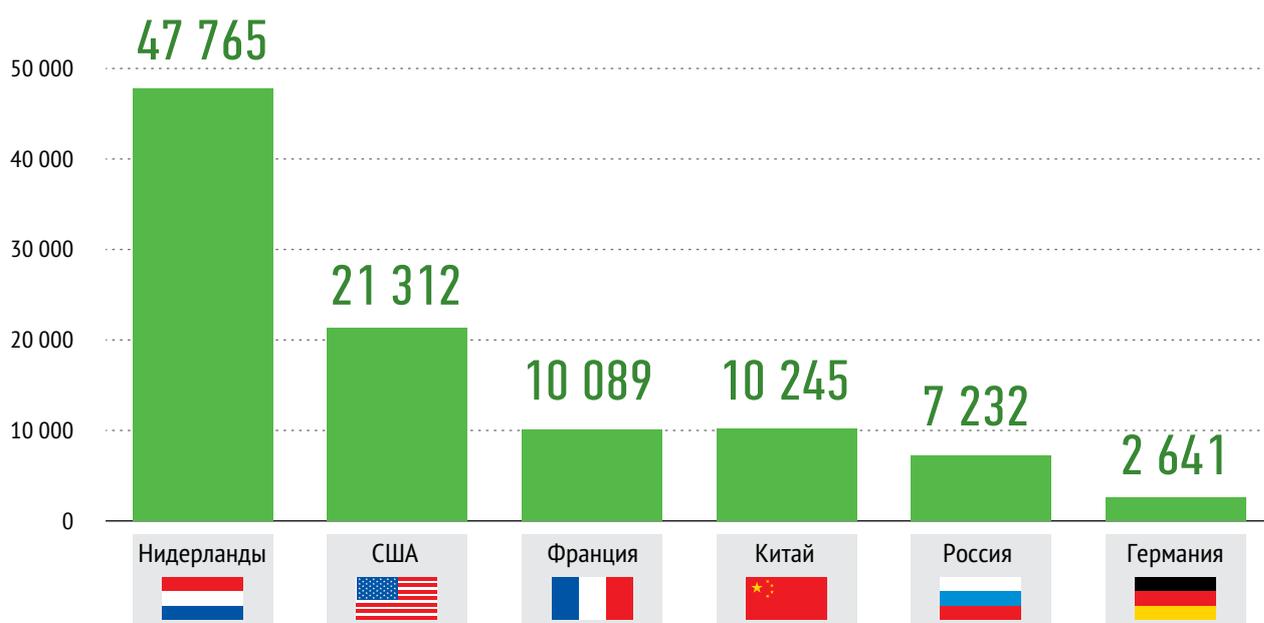


Источники: <http://www.novayagazeta.ru/news/1696615.html>, <http://izvestia.ru/news/617134>

ции в Казахстане составляют, по данным местного Центрального банка, порядка 13 млрд долл. (что в 4 раза меньше, чем инвестиции Нидерландов – 64 млрд долл. и в 2 раза меньше, чем из США с их 23 млрд долл.). В Таджикистане за период 2001–2012 гг. накопленные прямые иностранные инвестиции (ПИИ) составили 395,6 млн долл., причем главным инвестором стал Китай. В Киргизию в 2001–2012 гг. ПИИ приходили также преимущественно из Китая (за этот период – 299 млн долл.), а также из России (161 млн долл.). Важно, насколько эти сравнительно солидные вложения смогут стать гарантией того, что Китай не останется равнодушным к развитию ситуации внутри принимающих стран. В Ливии – до обрушения страны в 2011 г. – Китай инвестировал около 19 млрд долл. и относительно легко забыл про многомиллиардные потери.

Сейчас доминирующей является точка зрения, что ни Россия, ни Китай в одинаковой степени не рассматривают военно-политический союз в качестве цели своего сближения. Все официальные заявления и оценки влиятельных близких к правительству экспертов сходятся на том, что обе стороны удовлетворены существующим форматом отношений и не заинтересованы в его углублении или большей формализации. Прямо о необходимости союзничества заявляют редкие в Китае и еще более немногочисленные в России, исследователи, находящиеся на явной периферии дискуссии. Еще более сдержанны в оценках вероятности формального союза двух держав внешние наблюдатели.

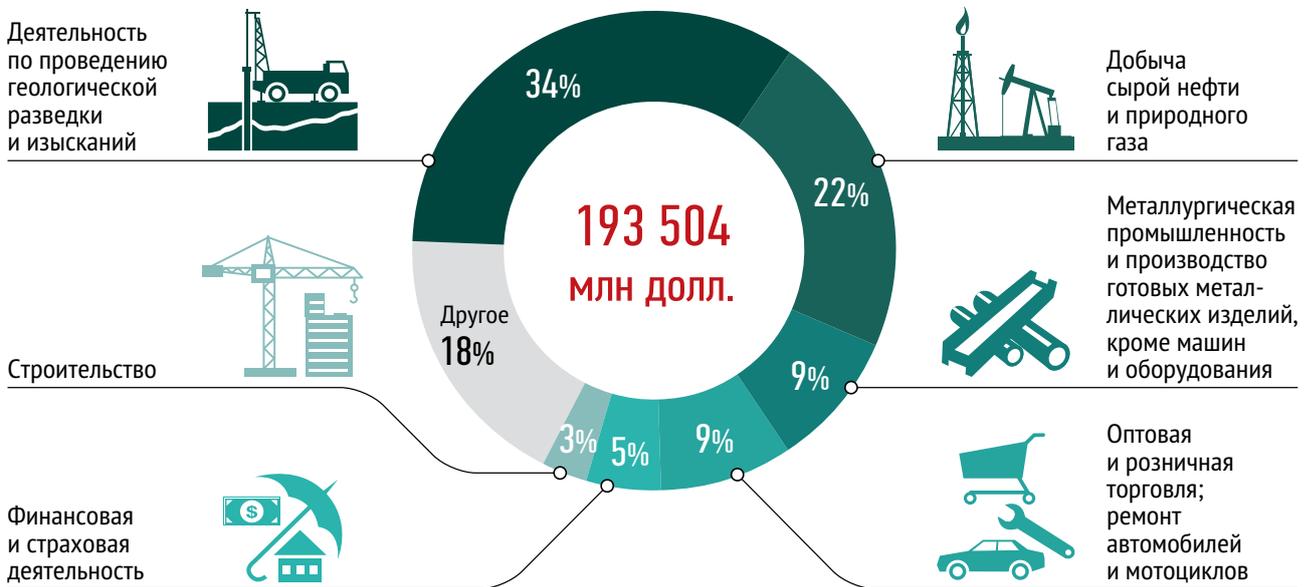
Прямые инвестиции отдельных стран в Центральную Азию* в 2001–2012 гг., млн долл.



*Казахстан, Таджикистан и Киргизия

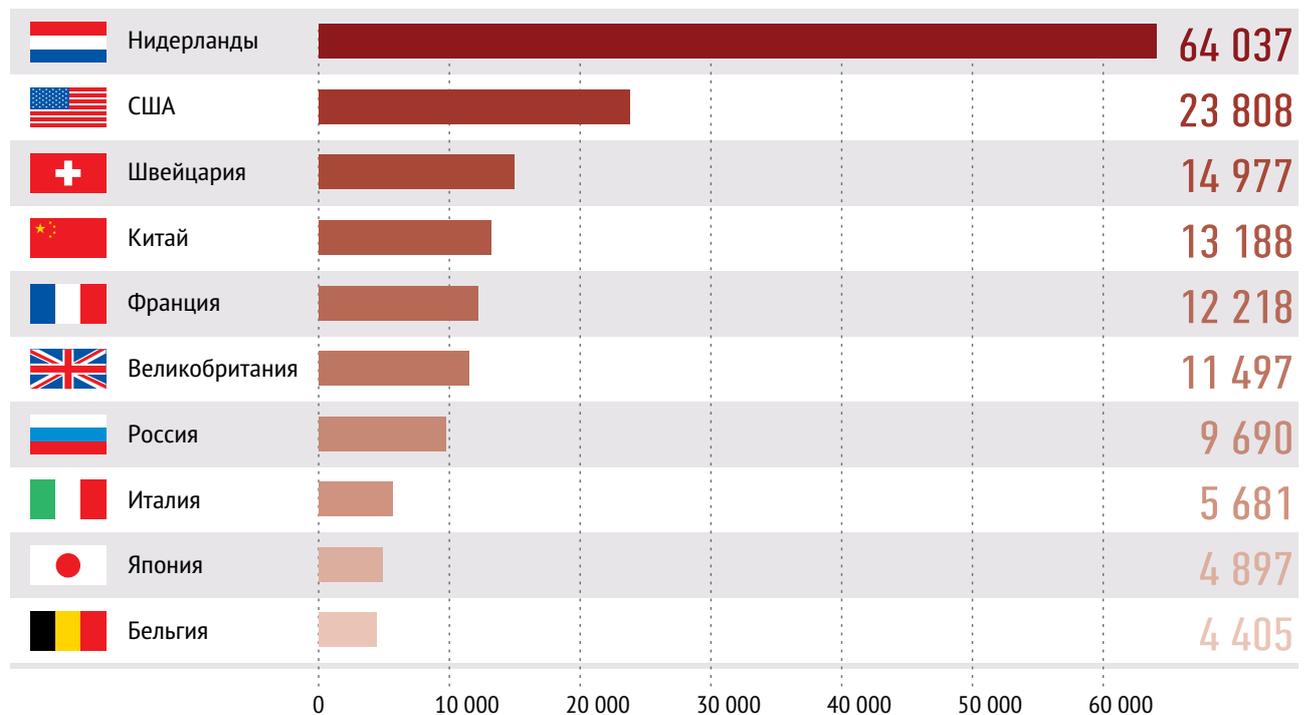
Источник: UNCTAD

Иностранные инвестиции в Казахстан в 2005–2015 гг., по отраслям



Источник: Национальный банк Казахстана

Крупные иностранные инвесторы, 2005–2015 гг., млн долл.



Источник: UNCTAD

Среди основных компаний-инвесторов в Казахстан – Royal Dutch Shell (Нидерланды), BG Group и Shell (Англия), Total (Франция), Chevron, Exxon Mobil и ConocoPhillips (США), CNPC (Китай) – крупнейшие нефтегазовые компании

Инвестиции КНР в страны Центральной Азии в период 2005–2015 гг., млн долл.



Доли стран в инвестициях КНР в Центральную Азию в 2005–2015 гг.



Структура китайских инвестиций в 2005–2015 гг. в Центральной Азии по отраслям



Источник: China Global Investment Tracker



Кирилл Кухмарь / ТАСС

Тем более, что такая логика поведения Москвы и Пекина вполне вписывается в рамки уже устоявшейся в международном научном дискурсе идеи о неспособности великих держав в современных условиях к формированию постоянных коалиций для сдерживания государства, стремящегося к доминированию. Особенно в том случае, если это государство является «морской» сверхдержавой, а его потенциальные балансиры «сухопутными», как, например, отмечают в своем блестящем исследовании 2010 г. Джек Леви и Вильям Томпсон. Объясняется это тем, что «морская» держава в любом случае является для своих «сухопутных» партнеров внерегиональным игроком, не присутствует на их периферии непосредственно и, таким образом, заслуживает меньшего внимания, чем «сухопутные» вызовы. Хотя применимость этого тезиса к современной ситуации ограничена тем, что США весьма активно присутствуют в непосредственной близости от границ и важных объектов России и Китая. Это делает США, в определенной степени, уже именно региональной сверхдержавой.

Большое сдерживающее значение имеет то, что в современных обстоятельствах любой союз между великими державами без участия США будет неизбежно иметь антиамериканский характер. Это, в свою очередь, вызовет жесткую реакцию со стороны Вашингтона (и его союзников), что весьма вероятно может привести к разбалансировке, если не разрушению всей глобальной экономической системы, выгодополучателем

которой являются как Китай, так и, хотя и в несоизмеримо меньшей мере, Россия. Последняя также сдержанно относится к перспективе размещения своего колоссального ракетно-ядерного потенциала за плечами КНР, политика которой в Юго-Восточной и Восточной Азии становится все более наступательной.

Одновременно с этим стороны за последние годы сделали очень много для того, чтобы устранить даже незначительные объективные факторы, которые могли бы привести к возникновению конкуренции между ними. Это позволяет лидерам в Москве и Пекине уверенно заявлять о том, что двусторонние отношения приняли «новую форму отношений между великими державами», как это определяется в рамках китайского внешнеполитического понятийного аппарата. Важным представляется то, что это беспрецедентное сближение происходит к тому же в принципиально новом внутреннем контексте для обеих держав, по сравнению с периодом после Второй мировой войны.

Абсолютизация суверенитета, сформировавшаяся под влиянием трагических для китайского народа событий 1840–1949 гг., также рассматривается как одно из наиболее важных объективных препятствий для возникновения постоянного союза с участием Китая даже под самым серьезным внешним давлением. Сейчас ситуация, однако, принципиально изменилась. Ни Китай, ни Россия не находятся в положении государств, которые должны сражаться за свой суверенитет и свое признание в качестве состоявшихся. Никто их суверенитет под сомнение не ставит, а современный мир требует все большей координации действий в отражении вызовов и угроз.

Однако более важным фактором, который, как представляется, нельзя игнорировать, являются структурные изменения в более широком глобальном масштабе. Тем более, что в последние годы эти изменения приобретают уже институционализированный характер. Можно предположить, что масштаб этих изменений окажется настолько серьезным, что поставит под сомнение саму возможность сохранения полицентричной структуры международной системы. Которая, казалось бы, начала оформляться после завершения холодной войны. Попытки Китая стать важным и уважаемым участником сложившейся за последнюю четверть века системы международного управления могут оказаться в значительной степени безуспешными.

По инициативе США образуются новые коалиции для управления глобальной экономикой, которые бросают прямой вызов как уже существующим институтам, так и другим крупным игрокам. В случае реализации, например, Транстихоокеанского партнерства (ТТП) в АТР возникнет матрица из мер тарифного и нетарифного регулирования торговли и хозяйственной деятельности вообще, а также многосторонних договоренностей участвующих стран с учетом особенностей их двусторонних уже действующих соглашений.

Есть все основания считать, что даже в случае трудностей с ратификацией соглашения (прежде всего в конгрессе США) его положения будут реализованы странами-под-

писантами в той или иной форме. Связано это, по мнению российского эксперта Игоря Макарова, с колоссальным объемом усилий, потраченных на проработку документа и согласование интересов участников, а также с очевидным запросом на предлагаемую соглашением систему отношений со стороны ведущих экономик региона (кроме Китая). Обсуждаются и возможности создания в Западной полушарии Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства, которое объединит экономики Соединенных Штатов, Евросоюза и еще ряда стран.

Масштаб изменений окажется настолько серьезным, что поставит под сомнение саму возможность сохранения полицентричной структуры международной системы. Она, казалось, начала оформляться после завершения холодной войны, и Китай пытается в нее интегрироваться. В результате попытки КНР стать важным и уважаемым участником сложившейся за последнюю четверть века системы международного управления могут оказаться безуспешными. Китай не закрывает для себя возможностей переговоров с основателями ТТП, если оно состоится. Для России, с другой стороны, новые партнерства представляют гораздо меньший вызов в силу структуры ее экспорта и скромных масштабов интеграции в международные производственные цепочки. Однако и ей придется учитывать новые реалии, если они состоятся, в своей внешнеэкономической политике.

Повторим, традиционно аргументация «за» и «против» гипотетического союза России и Китая строится на основе предположения, что он должен быть направлен на балансирование США как угрожающего интересам обеих держав гегемона. Однако из внимания упускается вероятность формирования более близких союзнических отношений не «против», а «за» – на основе совместного решения одинаково важных задач. Либо для того, чтобы закрепить некий, устраивающий обе стороны порядок в двусторонних отношениях.

За последние годы Москва и Пекин сделали очень много для того, чтобы устранить даже незначительные объективные факторы конкуренции. Немаловажно, что сближение происходит в условиях, когда обе державы переживают серьезную внутреннюю трансформацию и поэтому особенно нуждаются в солидных и дружественных внешних опорах. Это позволяет лидерам уверенно заявлять о том, что двусторонние связи превратились в «новую форму отношений между великими державами» – именно так они описываются в терминологии внешнеполитического понятийного аппарата КНР.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ