



ВІКТОРІЯ ХАЛАНЧУК

Зовнішньополітичний порядок денний у регіоні Центральної Азії та стратегії для України

Розглянуто специфіку формування зовнішньої політики держав Центральної Азії, стратегічно значимі конфлікти регіону, основні логістичні та економічні проекти з залученням центральноазійських держав, формати співпраці з міжнародними організаціями та поточний стан регіональної інтеграції. Висвітлено значимість та форми присутності в регіоні РФ, Китаю та інших ключових суб'єктів міжнародних зносин. За підсумками аналізу запропоновано підходи до вироблення стратегії зовнішньої політики України щодо держав регіону.

ВСТУП

Орієнтація України на ЄС на протигагу проектам інтеграції держав СНД, війна з РФ та блокування останньою транспортного з'єднання України з Центральною Азією (далі – ЦА) зумовили зниження торговельно-економічного співробітництва з регіоном, а невирішені до останнього часу кадрові питання дипломатичних представництв демонстрували брак чіткого бачення подальшого розвитку стосунків України з державами регіону.

Значення ЦА зростає у зв'язку зі збільшенням ваги логістичних маршрутів, котрі проходять через її територію. Свій вплив у регіоні намагаються поширювати РФ, Китай, меншою мірою США, Іран та Туреччина. Відтак творення стратегії взаємодії з регіоном є важливим завданням для України.

Центральну Азію характеризують:

- наявність невирішених суперечностей між державами регіону щодо розмежування кордонів, міжетнічна напруженість;
- продовольчі та водні проблеми, зумовлені особливостями клімату, зростанням демографічних показників та неадекватним управлінням наявними ресурсами;
- афганська проблематика;
- авторитарний стиль правління та відносно стійкі політичні режими (окрім нестабільного Киргизстану);
- орієнтація продукції на експорт та «ресурсне прокляття» (Казахстан і Узбекистан є найбільш економічно розвинутими, Туркменістан переважно забезпечує себе за рахунок експорту природного газу, а Таджикистан і Киргизстан найбідніші у регіоні).

1. ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЙ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ АЗІЇ

Основними суб'єктами вироблення зовнішньої політики держав ЦА є їхні лідери, зацікавлені у збереженні влади та легітимності, тож їхні виступи є основним джерелом інформації щодо зовнішньостратегічного планування, а особисті та неформальні стосунки з президентами держав ЦА мають неабияке значення для міждержавної співпраці. Усі центральноазійські держави мають досвід ухвалення офіційних концепцій зовнішньої політики, які є продовженням загальних стратегій розвитку держави та внутрішньої політики.

Зважаючи на тяглість політичних режимів ЦА, зовнішньополітичні стратегії держав регіону зберігатимуться сталими в довгостроковій перспективі та коригуватимуться разом зі зміною балансу впливів на регіон великих держав, перш за все РФ, Китаю, США.

Ухвалення нової Концепції зовнішньої політики очікується в **Узбекистані**, що пов'язано зі зміною у 2016 р. президента і формуванням нової загальнодержавної програми: наразі зовнішньополітичні пріоритети Узбекистану містяться у прийнятій в серпні 2017 р. Стратегії розвитку держави на 2017-2021 рр.¹ Вони диверсифіковані за різними сферами та мають відомчий характер. Зокрема, співпраця за окремими напрямками передбачена на рівні відповідних органів виконавчої влади держав; реалізація двосторонньої співпраці між державами деталізована у дорожніх картах. Проект цілісної Концепції повинен підготувати і внести МЗС разом із Інститутом стратегічних та міжрегіональних досліджень при Президенті Республіки та іншими зацікавленими міністерствами й відомствами до 1 жовтня 2018 року – це

передбачено у контексті реформування МЗС та дипломатичних представництв держави².

Постійно оновлюється та деталізується лише Концепція зовнішньої політики **Казахстану**³ (чинна редакція актуальна до 2020 р.), котру можна брати до уваги для аналізу та при виробленні концепції зовнішньої політики щодо держави. Окрему ціль зовнішньої політики Казахстану становить творення умов для реалізації Стратегії-2050 – загальнополітичного курсу⁴.

Таким чином, Ташкент та Астана прописують зовнішньополітичну стратегію як частину комплексного бачення розвитку держави. Зовнішня політика виступає продовженням внутрішньої політики та спрямована на втілення національних інтересів Узбекистану та Казахстану.

Концепції зовнішньої політики **Таджикистану**⁵ (2015 р.) і **Киргизстану**⁶ (2007 р.) не оновлюються, а процедура перегляду чітко не регламентується – у тексті вказано, що перегляд має здійснюватися за необхідності та зміни внутрішніх чи зовнішніх викликів. Киргизстан та Таджикистан є найбільш слабкими державами регіону зі слабкими державними інституціями. Відтак їхні стратегічні документи вирізняються декларативністю, перелічуванням тривалих проблем. **Таджикистан** визначає свої національні інтереси, але в його стратегічних документах вказується на велику значимість наявного стану міжнародних відносин та конфігурації «великих» держав.

Ухвалення Концепції зовнішньої політики **Киргизької Республіки** (КР) у 2007 р. було «продиктовано доцільністю прискорення змін, що відбувались після революційних подій 24 березня 2005 р.». З того часу в державі відбу-

¹ Указ Президента Республики Узбекистан о Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан, http://old.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3107042

² Указ Президента Республики Узбекистан, <http://uza.uz/ru/documents/o-merakh-po-korennomu-sovshenstvovaniyu-sistemy-ministerst-05-04-2018>

³ Концепция внешней политики РК на 2014-2020 гг. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 января 2014 года № 74, <http://mfa.gov.kz/ru/content-view/kontseptsiya-vneshnoy-politiki-rk-na-2014-2020-gg>

⁴ Стратегії та концепції Казахстану доступні за посиланням http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs

⁵ Концепция внешней политики Республики Таджикистан, утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 27 января 2015 года, № 332, <http://mfa.tj/?l=ru&cat=109&art=1072>

⁶ Концепция внешней политики Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 10.01.2007 № 2, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4569?cl=ru-ru>

лася реконфігурація політичних сил, однак зовнішньополітичний аспект вона не зачепила. Останнім документом, який закріплював необхідність прийняття нової концепції зовнішньої політики та дублював окремі положення попередньої, була уже також застаріла Національна стратегія стійкого розвитку КР на період 2013-2017 рр.⁷ Проект нової Національної стратегії⁸ містить окремий підрозділ «Прагматична зовнішня політика». У ньому, зокрема, ідеться про самоусвідомлення КР як об'єкта геополітики та інтересів великих акторів, однак на довгострокову перспективу відзначається необхідність вироблення свого чіткого позиціонування як держави з власними національними інтересами.

Про Концепцію зовнішньої політики нейтрального **Туркменістану** на 2017-2023 рр. можна знайти посилання у ЗМІ та у виступах президента, однак тексту у вільному доступі немає⁹. Це засвідчує незначимість документа як інструмента позиціонування держави та узгоджується з постійною відстороненістю Туркменістану від активних міжнародних відносин. Тези концепції, доступні зі ЗМІ, стосуються радше внутрішньополітичних питань, а також відносин з іншими державами у рамках енергетично-транспортних проєктів. Перш за все ідеться про ТАРІ (газопровід Туркменістан-Індія), що має життєвий інтерес для Туркменістану: економіка країни існує завдяки покладам та експорту газу.

2. КОНФЛІКТНІ ПИТАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО В РЕГІОНІ ТА БЕЗПЕКОВА СПІВПРАЦЯ

2.1 Чинник Афганістану та безпекове співробітництво

⁷ Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/775_tekst_nacionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kirgizskoy_respubliki_na_period_2013_2017_godi

⁸ Проект Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, http://www.president.kg/ru/sobytiya/novosti/6015_proekt_nacionalnoy_strategii_razvitiya_kirgizskoy_respubliki_na_2018_2040_godi_

Чинник Афганістану – основний для безпекового занепокоєння держав регіону. Для ЦА територія Афганістану є:

- джерелом поширення радикального ісламу через діяльність «Талібану»;
- постачальником обігу зброї, наркотиків (через ЦА проходять міжнародні шляхи торгівлі опіатами);
- трансфером для бойовиків ІДІЛ.

Найбільш вразливим є Таджикистан з погано контрольованою Горно-Бадахшанською автономною областю, що межує з Афганістаном. Діяльність Ісламського руху Узбекистану в Таджикистані становила постійний чинник напруги між Узбекистаном і Таджикистаном та стала приводом мінування міждержавного кордону. Наразі спостерігається потепління взаємних стосунків на рівні офіційної риторики та домовленостей щодо розмінування.

Активним на афганському напрямку є Узбекистан, котрий послідовно просуває ідею залучення «Талібану» до переговорного процесу, підтримує з ним контакти. Слід завважити, що «Талібан», на відміну від ІДІЛ, не висловлює наміру розширити контроль на ЦА, що робить співпрацю з ним прийнятною. Утім навряд чи у найближчій перспективі США та інші зацікавлені сторони (РФ і ЄС) погодяться хоча б сісти за один стіл переговорів з представниками терористичної організації. Тим паче, сам «Талібан» не є жорстко централізованою структурою, а внутрішньо роз'єднаний, тож навіть за малоймовірної офіційної участі в перемовинах не можна розраховувати, що усі угруповання всередині «Талібану» дотримуватимуться домовленостей.

Транскордонний характер проблем і неспроможність, а подекуди і небажання держав ЦА са-

⁹ Президент Гурбангулы Бердымухамедов: внешняя политика Туркменистана нацелена на создание благоприятных условий для внутреннего развития и обеспечение национальных интересов на мировом пространстве, Государственное информационное агентство «Туркменистан сегодня», від 18.02.2017, <http://tdh.gov.tm/news/articles.aspx&article5092&cat11>

можливо їх вирішити зумовлює залучення інших держав (зокрема РФ, США і Китаю) у рамках двостороннього співробітництва та діяльності безпекових і військових союзів. При цьому **фактор «Талібану» є і активним джерелом загрози, і приводом для посилення військової присутності та конкуренції за вплив у регіоні.**

Китай посилює військовий контроль китайсько-таджицького кордону, що в свою чергу викликає негативну реакцію Росії, та має намір запровадити військову співпрацю з Таджикистаном. Втім, поки про військову присутність не йдеться. *Військовий союз Китаю з Таджикистаном а також з Пакистаном і Афганістаном* на основі багатосторонніх домовленостей та в рамках ШОС може бути складовою вибудовування Китаєм власної концепції безпеки в регіоні на протидію РФ та США. Ідеться, зокрема, про створений у 2016 р. Альянс у сфері колективної безпеки «Чотиристоронній механізм координації та співробітництва», який поки не продемонстрував видимих здобутків.

Афганський фокус є ключовим у співпраці держав ЦА з **НАТО** та **США**. Співпраця з Альянсом є складовою політики усіх держав регіону та реалізовується за напрямками реформування безпекового та оборонного сектору держав, навчання військового персоналу за стандартами НАТО, боротьби з природними лихами. Таджикистан наголошує на важливості співпраці з НАТО у рамках «Партнерства заради миру»¹⁰

Після виведення Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF) та закриття військової бази в Киргизстані співпраця з **США** обмежена форматом **С5+1**; з 2018 р. зустрічі очільників зовнішньополітичних відомств держав регіону та США мають проходити на регулярній основі (перша мала місце у 2015 р.) США підкреслено

орієнтуються на співпрацю з регіоном як з цілісним суб'єктом зі спільними проблемами, на відміну від РФ, що продовжує втягування чи утримування держав у своїй безпековій орбіті на двосторонній основі.

Закриття військової бази США в Киргизстані відповідно до заяв того періоду втілювало прагнення Киргизстану відмовитися від іноземної військової присутності (і американської, і російської), однак згодом президент Киргизстану повідомив, що рішення про закриття було ухвалено під тиском «інших держав»¹¹. Наразі РФ посилює свої позиції: підписано (2017 р.) та ратифіковано (2018 р.) новий договір про розвиток військово-технічної співпраці, який, зокрема, передбачає довгострокове постачання нових зразків російської зброї¹². Так само РФ планує посилити свою військову базу і у Таджикистані.

Загалом на території держав ЦА розташовані іноземні військові об'єкти лише РФ: у Таджикистані, Киргизстані та Казахстані. Саме ці центральноазійські держави входять до російського проекту **ОДКБ**, який залишається основним форматом військової співпраці в регіоні та залучає їх до реалізації російських інтересів (наразі основним є питання Сирії, зокрема Астана надає майданчик для переговорів). Очікувати іноземної військової присутності на території Узбекистану і Туркменістану не доводиться: **Туркменістан** послідовно дотримується політики нейтралітету та входить до Руху неприєднання, а **Узбекистан** вийшов з проекту ОДКБ, і ніщо не свідчить про його намір відновити членство, закріпив у своїй оборонній доктрині неучасть у військово-політичних блоках та недопущення розміщення на своїй території іноземних військових об'єктів, неучасть у миротворчих операціях та воєнних конфліктах за кордоном¹³. З цими державами РФ співпрацює на двосторонній основі: з Туркменістаном уклала у 2017 р. (вступив в силу 11 серпня 2018

¹⁰ Концепция внешней политики Республики Таджикистан, утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 27 января 2015 года, № 332, <http://mfa.tj/?l=ru&cat=109&art=1072>

¹¹ *Ведомости* від 24.07.2017, <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/07/24/725566-kyrgyzii>

¹² Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о развитии военно-технического сотрудничества от 20.06.2017, http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-3/52306

¹³ Оборонная доктрина Республики Узбекистан, утверждена Законом Республики Узбекистан от 9 января 2018 года № ЗРУ-458, <http://lex.uz/docs/3495906?ONDATE=10.01.2018%2000>

р.) договір про стратегічне партнерство¹⁴, який декларує співпрацю у різних напрямках (від підтримання безпеки транспортних шляхів до військово-технічного співробітництва); з Узбекистаном РФ домовилася про продаж військових літаків.

2.2 Регіональні суперечки

Затягування процесу розмежування державного кордону Таджикистану, Киргизстану та Узбекистану пов'язана зі значною кількістю штучно утворених у радянський період **анклавів**: Барак (Киргизстан); Чонкара, Дзангалі, Шахімардан, Сох (Узбекистан); Ворух, Кайрагах, Сарвак (Таджикистан).

Прикордонні конфлікти є звичним явищем в регіоні, а нестабільність в анклавних джерелом потенційної загрози. Втім до відкритого збройного конфлікту між державами не доходило, а впродовж останніх кількох років повільно просувається переговорний процес щодо розмежування кордонів та обміну окремими територіями разом з населенням.

Етнічна конфліктогенність регіону пов'язана з існуванням анклавів та неоднорідністю складу населення держав. При цьому, етнічні конфлікти не спалахують самостійно, а є похідними від політичних, ресурсних (вода та продовольство), економічних та безпекових криз. Міжетнічну неприязнь може підживлювати безпекова та продовольча міграція в регіоні.



¹⁴ Договір между Российской Федерацией и Туркменистаном о стратегическом партнерстве, 02.10.2017, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contract/s/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-9/52526

*Анклави та спірні території ЦА*¹⁵

Чинник російського впливу через російськомовне населення лишається найбільш вираженим у Казахстані та Киргизстані. Останнім часом, аби зменшити його значимість, Казахстан провадить активну мовну політику, зокрема здійснює перехід на латиницю та заохочує поширення вжитку казахської. Заходи, спрямовані на покращення становища киргизької мови починає впроваджувати Киргизстан. Така політика центральноазійських держав зустрічає негативну реакцію з боку РФ, яка супроводжується агресивною інформаційною кампанією.

Каспійське море має стратегічне значення в економічному (логістичний вузол і джерело природного газу) та безпековому (контроль над регіоном через військову присутність на Каспії та доступ до інших об'єктів, зокрема 07 жовтня 2015 р. РФ здійснила обстріл позицій у Сирії з Каспію) вимірах. Підписання Конвенції про правовий статус Каспійського моря¹⁶ закріпило рамкові принципи розмежування, спірні питання виносяться на рівень двосторонніх домовленостей: до цього часу держави переважно дійшли згоди щодо кордонів, окрім Азербайджану та Туркменістану, котрі претендують на розробку суміжного родовища «Сердар» («Кяпяз»). Можна припустити, що держави досягли політичної згоди, без якої підписання напевно чи відбулося б. Повна делімітація та демаркація кордонів ще очікується.

Управління водними ресурсами є чинником напруги між державами регіону. Конфлікт зосереджується навколо реалізації проектів у галузі **гідроенергетики** Таджикистаном і Киргизстаном, котрі мають достатньо водних ресурсів. З погляду Узбекистану і Казахстану, будівництво Таджикистаном і Киргизстаном ГЕС у верхів'ях спільних річок викликає нестачу води для їхніх сільськогосподарських потреб. Відтак побудова та експлуатація ГЕС є до-

¹⁵ Humanitarian Bulletin South Caucasus and Central Asia, Issue 02, 1 January – 30 June 2013, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HB_ROCCA_20130709%20EN.pdf

¹⁶ Конвенція о правовом статусе Каспийского моря, 12.08.2018, <http://kremlin.ru/supplement/5328>

статньо серйозним чинником напруги між державами, який час від часу може розпалюватися. За чинного президента Узбекистану прослідковується послідовне зняття політичної напруги в узбецько-таджицьких стосунках, що виникло з приводу будівництва Таджикистаном Рогунської ГЕС: Узбекистан націлений на перемовини та конструктивне вирішення спору в рамках «перезавантаження» стосунків з сусідом.

Осушення Аральського моря пов'язане, зокрема, з неадекватним управлінням його ресурсами у радянський період, завдає довкілних проблем державам акваторії та є предметом розгляду в рамках Міжнародного фонду порятунку Аралу. Найбільш послідовним у реалізації проектів з відновлення Аралу є Казахстан, однак він обмежений діями інших держав, що потенційно можуть нанести ще більшу шкоду Аралу: видобуванням вуглеводнів з узбецької сторони та внутрішньодержавними водними ініціативами президента Туркменістану (будівництво Каракумського каналу та Туркменського озера, для яких використовуються води річки, що наповнює Арал). Питання Аралу час від часу використовується для підживлення інших суперечок, однак саме по собі серйозним конфліктом не виступає.

3. ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ, ЛОГІСТИЧНІ ТА ЕНЕРГЕТИЧНІ ПРОЕКТИ

У стратегічних документах усіх держав регіону диверсифікація транспортних маршрутів зазначена пріоритетним напрямком політики¹⁷. Економіка є експорторієнтованою: держави постачають нафту (Казахстан), газ (Туркменістан), сільськогосподарську продукцію (Узбекистан), тож транспортні маршрути мають для них стратегічне значення. Окрім того, держави ЦА самі є транзитерами в рамках великих логістичних маршрутів.

Реалізація проекту **TAPI** (Туркменістан-Афганістан-Пакистан-Індія) дасть змогу постачати

туркменський скраплений газ до Індії. **TAPI** конкурує з інтересами РФ, яка має намір потіснити Кувейт – лідера на ринку скрапленого газу – та вже почала постачання газу до Індії, оцінює такі можливості з Пакистаном, зокрема через побудову транснаціонального трубопроводу, включаючи сполучення *Іран-Пакистан-Індія*. TAPI відстає і в аспекті фінансування: Туркменістан шукає грошових вливань, зокрема Кувейт та ОАЕ уже погодилися його профінансувати.



Маршрут TAPI¹⁸

Прокладання Транскаспійського газогону (**TCP**) як відгалуження Південного газового коридору (**SGC**) є перспективним напрямком постачання газу до Європи в обхід інтересів РФ та Ірану (РФ прагне бути транзитером туркменського газу, а Іран зацікавлений у власних продажах).



Південний газовий коридор¹⁹

З тиском щодо Північного потоку-2 та потребою в альтернативних шляхах постачання природного газу робота ЄС на цьому напрямку може активізуватися в рамках наявних домовленостей та відобразитися у новій Стратегії ЄС для ЦА, прийняття якої заплановано на 2019 р. (попередня діяла у 2007-2013 рр.). Спротив

¹⁷ Туркменістан відмічає необхідність перетворення Центральної Азії в транспортно-транзитний вузол континентального масштабу, Киргизстан вказує, що Центральна Азія – зв'язковий міст трансконтинентальної співпраці між ЄС та Південно-Східною Азією.

¹⁸ TAPI: A Transnational Pipe Dream, <https://worldview.stratfor.com/article/tapi-transnational-pipe-dream>

¹⁹ Trans-Caspian Pipeline, <http://www.w-stream-trans-caspian.com>

Ірану можна послабити, запропонувавши йому постачати свій газ через ТСР.

РФ не протидіятиме проекту, якщо він не підважуватиме її стратегічні інтереси. По-перше, РФ має підстави сподіватися, що туркменського газу для ТСР просто не вистачить: Туркменістан уже не виконує зобов'язання щодо постачання газу в Китай повною мірою; заплановані переговори щодо відновлення постачання газу до РФ. По-друге, у запуску проекту та диверсифікації постачань газу з Туркменістану РФ може вбачати меншу загрозу, порівняно з посиленням впливу Китаю у регіоні. Наразі Китай є єдиним покупцем туркменського газу та у зв'язку з декарбонізацією потребує більших обсягів газу (газогін Туркменістан-Узбекистан-Казахстан-Китай). Відтак запуск ТСР здатний обмежити постачання газу до Китаю, що потенційно зменшить його присутність у Туркменістані та посилить конкурентоспроможність проектів транспортування російського газу до Китаю.

Прокладання трубопроводу потребує згоди суміжних держав (Туркменістану і Азербайджану) та відповідності нормам захисту довкілля (це положення є єдиним запобіжником, котрий можуть активувати несуміжні держави). Враховуючи подальше залучення різних інституцій та компаній до фінансування ТСР, зокрема домовленості Європейської комісії та Грузії щодо спільного фінансування, та зростаюче зацікавлення у ТСР його основних стейкхолдерів, проект Транскаспійського газогону може бути реалізований у середньостроковій перспективі. Надалі газ слідуватиме Південно-Кавказьким газогоном (Баку-Тбілісі-Ерзурум).

З-поміж держав ЦА **Казахстан** є основним постачальником **нафти**, зацікавленим у збільшенні її експорту через збільшення обсягів видобутку та модернізацію родовищ (за підтримки Китаю відбулося відновлення стратегічно важливого Кашаганського родовища), розвитку інфраструктури (відкриття ще одного морського порту у Курику). Інтереси Казахстану в експорті нафти підважують: 1) система скорочення видобутку в рамках ОПЕК+ 2) мо-

жлива конкуренція з 2019 р. з російським трубопроводом до Китаю «Сила Сибіру». Наразі ніщо не свідчить про здатність Казахстану вирішити проблему. В рамках ОПЕК+ він вже найгірше виконує свої домовленості щодо скорочення, а червневє рішення Організації щодо збільшення видобутку вважає недостатнім – вихід вбачає у перегляді системі квотування та наданні можливості заповнити квоти держав, неспроможних досягти визначеного рівня видобутку.

Казахстан змушений диверсифікувати свою економіку, прив'язану до експорту нафти і транспортних проектів: з цією метою зокрема проводить Астанинський економічний форум – регіональний інтеграційний економічний проект, просуває ідею «зеленої» економіки. Казахстан прагне зайняти лідерські позиції у фінансовому секторі та реалізовує проект міжнародного фінансового центру «Астана», в рамках якого діє англійське право, що є зручним для угод з іноземними партнерами.

Спостерігається активізація ідей щодо судноплавного сполучення Каспійського та Чорного морів. Президент Казахстану найбільш активно лобіює проект «Євразія» – сполучення Каспійського моря через територію РФ з Азовським, а далі через Керченську протоку – з Чорним морем. З 2007 р. проект з'являвся та зникав з порядку денного, його реалізація у найближчій перспективі виглядає сумнівною. Реалізація проекту надала б ЦА вихід до моря; забезпечила товарами порти Казахстану, які наразі недовантажуються, та навіть транспортування через канал нафти; слугувала б альтернативою сполученню Китаю через Індійський океан; потенційно зменшила б значимість Азербайджану та Південного Кавказу як важливого транспортного вузла на шляху з ЦА.



Канали сполучення Каспійського та Чорного морів через Казахстан і РФ²⁰

Утім, поки немає достатньої підтримки ні від Китаю, ні від РФ – остання радше зацікавлена у прямому з'єднанні з Китаєм і Європою (зокрема, реалізовує проект вантажопасажирського транспортного коридору «Євразія»: Китай-РФ-Європа; натомість проект автомагістралі **Західна Європа-Західний Китай** через Казахстан і РФ зупинився на території РФ і поки складається з ділянок, збудованих Китаєм і Казахстаном).



Способи морського сполучення через румунський порт Констанца²¹

Каспійсько-чорноморське з'єднання пропонує і Румунія, однак вона робить ставку на Туркменістан: порт Туркменбаші має сполучитися з портом Констанца через Азербайджан та Грузію, які вже мають відповідну транспортну інфраструктуру в рамках проекту сполучення Європа-Кавказ-Азія, плануються подальші перемовини та просування проекту всередині ЄС.

Залізничні маршрути є ключовим інтересом Узбекистану, який експортує бавовну, продукти сільського господарства та потребує диверсифікованих торгівельних маршрутів²², що передбачено відповідними державними програмами²³ та попередніми домовленостями. За участь у фінансуванні ТСП і ТАРІ Узбекистан має отримати вихід до Каспію (через залізничне сполучення з Туркменістаном ділян-

кою *Навої-Туркменбаші*) і далі до Європи а також Перської затоки (залізниця *Узбекистан-Туркменістан-Іран-Оман*).

В Афганістані він фінансує розширення гілки *Мазарі-Шариф-Герат* (наразі функціонує до Хайрагону) – розбудова залізничної мережі в Афганістані у перспективі може дати Узбекистану і загалом ЦА вихід до Пакистану, Ірану, Китаю та Індії.

На китайському напрямку Узбекистан є учасником проекту Узбекистан-Киргизстан-Китай (Киргизстану проект дає прямий вихід до Китаю в обхід Казахстану – наразі Киргизстан має міжнародне залізничне сполучення тільки через 2 гілки, які проходять через Казахстан і Узбекистан).

Узбекистан у стратегічних документах приділяє увагу безпеці транспортних шляхів, зокрема ідеться про перевал «Камчик»: тут проходить 1) ділянка автошляху А-373, що з'єднує Узбекистан і Киргизстан (Ташкент-Ош), 2) залізничний тунель лінії Ангрен-Пап, що зв'язує Узбекистан із Ферганською долиною, залізничною системою Киргизстану і Китаю. Запуск у 2016 р. цього тунелю, спонсорованого в першу чергу Китаєм, дозволяє Узбекистану здійснювати перевезення, оминаючи територію Согдійської області Таджикистану, якою Узбекистан був змушений користуватися за відповідну плату.

Найбіднішими державами регіону є Таджикистан і Киргизстан, для яких велике значення має розробка родовищ золота та експорт електроенергії: у зимовий час її не вистачає на задоволення потреб населення, однак у літній вона виробляється з надлишком, тим паче загальний інтерес становить саме експорт, а не самозабезпечення. Обидві держави впрова-

²⁰ Kazakhstan wishes access to the sea, *TENGE MONITOR*, від 03.08.2018, <http://economics.kazgazeta.kz/?p=24389>

²¹ River barging by Danube – Rhine – Maine, <https://www.ls-chartering.ro/our-services/river-barging-by-danube-rhine-main>

²² Особливо зважаючи на поточні домовленості з Саудівською Аравією, яка готова інвестувати у створення кластеру вирощування бавовни, та з Іспанією – у сільське господарство та інфраструктуру, що актуалізують потребу у виходах і до Середземного моря, і до Перської затоки.

²³ Постановление Президента Республики Узбекистан о мерах по совершенствованию транспортной инфраструктуры и диверсификации внешнеторговых маршрутов перевозки грузов на 2018 – 2022 годы, 02.12.2017, <http://lex.uz/docs/3436207>

джують проект **CASA-1000** – постачання електроенергії з Таджикистану та Киргизстану до Афганістану та Пакистану.



Проект CASA-1000²⁴

Стратегічним є будівництво та модернізація **ГЕС**, зокрема Рогунської в Таджикистані та Верхне-Наринського каскаду і Камбаратинських в Киргизстані, що впливає на надходження водних ресурсів до Казахстану і Узбекистану та зустрічає невдоволення сусідів: з готовністю Узбекистану шукати компроміси та фінансувати проекти імовірність їхньої подальшої реалізації зростає. Утім ключовим для реалізації проектів є питання інвестицій. Киргизстан, який розірвав домовленості з компаніями з РФ та Чехії, апелюючи до їхньої неспроможності виконати домовленості, перебуває у пошуку фінансування. Інвестиційний клімат ілюструє затяжна суперечка з інвестором у золотодобувній галузі (канадський інвестор родовища Кумтор): окремі киргизькі кола виступають за націоналізацію родовища для повернення зовнішнього боргу держави, натомість висловлюються припущення, що киргизький уряд здійснював розкрадання коштів.

Основним інвестором енергетичних проектів Таджикистану є Китай, який запровадив практику «пробачення» боргів центральноазійських держав в обмін на їхні ресурси (китайська компанія ТВЕА отримала ліцензію на роботу на таджицькому родовищі золота за рахунок погашення боргу за модернізацію ТЕЦ; Туркменістан розплачувався природним газом за кредити на роботу на газовому родовищі Галкиниш) або території (у 2011 р. Таджикистан

віддав Китаю близько 1% спірної території Східного Паміру).

Наразі фінансова присутність Китаю в регіоні зростає і проявляється в окремих проектах (фінансування нових технологій та імпорт газу) та у контексті реалізації «Нового шовкового шляху» (BRI). Зокрема, Киргизстан і Таджикистан мають значний зовнішній державний борг та фінансування проектів у рамках BRI, тож хоч BRI навряд чи може викликати системні проблеми у регіоні через зростання зовнішнього боргу, однак ці дві центральноазійські держави знаходяться в зоні ризику та у залежності від Китаю. З-поміж держав регіону найбільше китайських вкладень отримує Казахстан (від виробництва автомобілів до видобутку нафти), однак сама структура надходжень до Казахстану є диверсифікованою і не становить значимої загрози.

Росія через Центробанк РФ прагне вливатися у банківський сектор, зокрема з Нацбанком Казахстану було підписано договір щодо обміну інформацією по всьому банківському сектору. На відміну від Китаю, присутність РФ обмежена певними секторами економіки та реалізацією окремих проектів (тоді як вливання Китаю відчутні фактично скрізь), а також пріоритетами (РФ має тісніші контакти з Казахстаном, а Китай співпрацює з усіма, активно залучає Киргизстан і Таджикистан).

4. РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ ТА СПІВПРАЦЯ З РЕГІОНАЛЬНИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Казахстан та Узбекистан визначають весь регіон ЦА та його інтеграцію в єдиний суб'єкт своїм пріоритетом; Туркменістан, Таджикистан і Киргизстан вбачають пріоритетною співпрацю з державами-сусідками.

Посилення регіональної співпраці засвідчують перші за останні 10 років зустрічі очільників держав навесні 2018 р. в Астані (від Туркменістану замість президента була голова парламенту) а також прийняття у червні 2018 р. резолюції ГА ООН, спільно підготованої усіма державами ЦА, «Укріплення регіонального та

²⁴ Див. <http://www.casa-1000.org/>

міжнародного співробітництва з метою забезпечення миру, стабільності та стійкого розвитку у Центрально-Азійському регіоні»²⁵. Втім, інституціоналізації чи створення суб'єктного інтеграційного проекту навряд чи можна очікувати найближчим часом – держави можуть вирішувати спільні проблеми у рамках багатосторонніх перемовин та наявних організацій, а на формування додаткових структур вони неспроможні і з огляду на власну слабкість та необхідність вирішення існуючих протиріч, і через суперечність ідеї інтеграції інтересам РФ, котра воліє підтримувати різнорівневі двосторонні стосунки та співпрацю в рамках власних регіональних проектів інтеграції.

До СНД наразі входять усі держави регіону; до **Євразійського економічного союзу** та **Митного союзу** – Казахстан і Киргизстан. Утім, з підвищенням ролі Китаю в регіоні та зменшенням фінансових впливів РФ економічна спроможність проектів останньої стає сумнівною: остання масштабна ідея – створення спільного ринку газу в рамках СНД і його запуск до 2025 р. в рамках ЄАЕС, однак дотримання строків й реалізація ідеї у найближчій перспективі малоімовірні.

Регіональні питання, зокрема безпеки та логістики, активно включені у порядок денний **ШОС**, учасниками якої, за винятком Туркменістану (який вивчає усі форми співпраці з Організацією), є усі держави ЦА. Зокрема, в рамках ШОС було підтримано ініціативу Узбекистану щодо проведення першої зустрічі керівників залізничних адміністрацій держав-членів ШОС. Острахи щодо зміщення уваги від ЦА у зв'язку з включення до ШОС Індії та Пакистану і зміни стратегічного укладу сил²⁶ у перспективі можуть спонукати держави ЦА до тіснішої кооперації.

Загалом держави ЦА заявляють про багатовекторну і різнонаправлену зовнішню політику чи навіть політику «відкритих дверей» та праг-

нуть балансувати між різними ключовими силами, представленими в регіоні – перш за все РФ та Китаєм. Співпраця з ними проходить паралельними треками: проекти РФ є більш бюрократизованими та перш за все політичними, а Китаю – економічними.

Присутність РФ послідовно намагаються зрівноважувати Узбекистан і Казахстан, зокрема заплановане оновлення договорів про співробітництво з ЄС. Однією зі складових зовнішньої політики Казахстану є лібералізація візових процедур, реалізації якої він прагне і у стосунках з ЄС. Утім з огляду на політику самого ЄС, відкриття кордонів є малоімовірним. Таджикистан декларує прагнення співпраці з ЄС, а зовнішню політику загалом вибудовує за принципом «відкритих дверей», однак він більш слабка держава. Натомість Киргизстан, який у 2015 р. вступив до Євразійського економічного союзу та Митного союзу, дедалі сильніше підпав під вплив РФ. У проекті нової Національної стратегії розвитку навіть фіксується намір КЗ сприяти інтеграції в ЄАЕС Узбекистану і Таджикистану.

Найбільш категоричним є Туркменістан, що офіційно заявляє проросійську та прокитайську орієнтацію, вважає таке зовнішньополітичне спрямування «розумним вибором Центральної Азії», негативно ставиться до США і загалом до держав, які втручаються у справи держав з мусульманською більшістю. Туркменістан єдиний з держав ЦА не має чинного договору щодо партнерства з ЄС (не був ратифікований державами ЄС, зокрема через порушення прав людини в Туркменістані).

Держави ЦА активно використовують майданчик **ООН** для артикулювання регіональних проблем, а ухвалення в ООН підготованих ними резолюцій висвітлюється як зовнішньополітичний здобуток. Ключовими питаннями є продовольча безпека; транзит енергоресурсів і транспортна інфраструктура, «зелена» економіка, боротьба з тероризмом, врегулювання

²⁵ Strengthening regional and international cooperation to ensure peace, stability and sustainable development in the Central Asian region, Resolution adopted by the General Assembly on 22 June 2018, A/RES/72/283, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/283

²⁶ Індія не підтримала ініціативу Китаю «Один пояс. Один шлях», а Пакистан є партнером Китаю у проекті китайсько-пакистанського економічного коридору, що може обмежити присутність США в Афганістані та Пакистані.

конфліктів та міжнародна безпека (при ООН діє Регіональний центр з превентивної дипломатії в Центральній Азії), нерозповсюдження ядерної зброї.

Таджикистан та **Киргизстан** заявляють про свій інтерес до **членства у виборних органах ООН**, зокрема РБ ООН, що синхронізується з бажанням РФ реформувати РБ ООН, збільшити кількість її непостійних членів та перенести питання розгляду застосування санкцій в РБ²⁷. Зважаючи на вплив РФ на ці держави, у голосуваннях з важливих для РФ питань (Сирії та України), вони надають підтримку або ж займають нейтральну позицію²⁸.

Самим же держав ЦА членство у РБ може дати іміджеві бонуси та можливість піднімати регіональні питання, як це робив Казахстан (перша держава ЦА в РБ ООН) з афганською проблемою. Окремо слід відзначити миротворчі амбіції Казахстану: він прагне посилити свою участь у миротворчих операціях, зокрема збільшити чисельність своїх миротворців під егідою ООН, для чого ще у 2015 р. змінив національне законодавство²⁹.

Загалом інтереси держав Центральної Азії зосереджені в регіоні; хоч вони є міждержавними за природою, але потребують локальних дій; винесення проблем на рівень міжнародних організацій дає обмежені результати.

²⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.), http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJEo2Bw/content/id/2542248

²⁸ Казахстан утримався при голосуванні за пропонувану РФ резолюцію з засудженням удару США та союзників по Сирії на засіданні РБ ООН 14.04.2018, хоч заява ОДКБ була консенсусною.

²⁹ Більше про напрямки розширення участі у миротворчій діяльності у Военній доктрині РК від 29.09.2017, https://www.mod.gov.kz/rus/dokumenty/voennaya_doktrina/

5. ВИСНОВКИ

Досвід держав ЦА демонструє тяглість окремих регіональних проблем та інтересів у довгостроковій перспективі попри зміни міжнародного контексту. Основними суб'єктами вироблення зовнішньої політики держав ЦА є очільники держав, а чинниками формування – задекларовані інтереси та конфігурація зовнішніх акторів, зокрема РФ і Китаю.

Держави регіону сфокусовані на власних та регіональних проблемах, а також на стосунках з РФ і Китаєм, США та ЄС, однак відзначають важливість співробітництва з Україною у стратегічних документах, перш за все у рамках двостороннього торгівельно-економічного співробітництва. У своїй концепції зовнішньої політики Таджикистан називає розширення співробітництва з Україною та державами Кавказу одним з найважливіших завдань, відзначаючи, що «стабільний та сталий розвиток цих держав з початком нового тисячоліття сформував необхідні умови для досягнення цієї цілі». Доцільним є вироблення стратегічного середньо- та довгострокового бачення співпраці з державами ЦА.

Торгівельно-економічна співпраця України та держав ЦА послабилася з початком війни між Україною та РФ і заборону РФ транзиту через свою територію товарів з/до України. Втім важливо, що через держави ЦА проходять торговельні маршрути, котрі мають з'єднати Азію та Європу (в рамках ініціативи «Нового шовкового шляху»). Долучення України до глобальних торговельних маршрутів сприятиме відновленню ослаблених економічних зв'язків з державами Центральної Азії.

Розглядаючи альтернативні варіанти імпорту природного газу, варто вивчити варіант закупівлі туркменського чи азербайджанського газу через реалізацію проекту ТСП з подальшим транспортуванням через Південнокавказький (SCP), Трансанатолійський (TANAP) і Трансбалканський (TBP) газопроводи з можливістю подальшого слідування до Європи.

Втім, для постачання центральноазійського газу в Україну зберігається низка перешкод. Казахстан відмовився постачати Україні газ че-

рез позицію РФ (офіційно – через творення спільного ринку газу в рамках ЄАЕС). Хоч Туркменістан не входить до ЄАЕС і вибудовує тісні стосунки з Китаєм, РФ має на нього важелі впливу. Постачання газу з ЦА в Україну і далі до Європи підважується неясними перспективами газопроводів, а відтак потребує часового та фінансового ресурсу; залежить від інтересів багатьох інших держав та ЄС, успішності конкурентних проектів. Але навіть безвідносно до залучення України, реалізація проекту сприятиме диверсифікації шляхів отримання газу ЄС, зменшенню його газової залежності від РФ.

Співпраця з державами ЦА має враховувати їхню вразливість щодо великих держав, чії інтереси присутні в регіоні, перш за все РФ. Казахстан навряд чи піде на зближення, якщо це суперечитиме інтересам РФ. Складно оцінити рівень впливу РФ у Таджикистані, втім, видається, що він маневрує, щоб уникнути долі найбільш залежного від РФ Киргизстану.

У питанні військової агресії РФ щодо України держави ЦА займають нейтральну або проросійську позицію. Жодна з держав регіону не проголосувала «проти» Резолюції ГА ООН про територіальну цілісність України № 68/262 від 27 березня 2014 р.: Казахстан та Узбекистан утрималися, Киргизстан, Таджикистан і Туркменістан були відсутніми. Втім резолюцію ГА ООН «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь (Україна)» держави не підтримали: усі проголосували «проти», окрім Туркменістану, який був відсутній. Держави регіону не підуть на безпосередню конфронтацію з РФ та надалі маневруватимуть. Їхня участь у виборних органах ООН може посилити позиції РФ в Організації. Важливо також, що амбіціям посилення миротворчої компоненти Казахстану цілком відповідає участь у миротворчій місії на Донбасі у разі її розгортання, однак важливо пам'ятати, що попри маневрування у зовнішній політиці, Казахстан є союзником РФ в ОДКБ.