

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327.7 + 327.51(1-11) + 341.17

В. И. Михайленко
Р. Сухроб

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНСТРУИРОВАНИИ ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОГО РЕГИОНА*

После распада Советского Союза в Центрально-Азиатском регионе наблюдаются противоречивые тенденции. С одной стороны, продолжается сложный процесс конструирования государственной идентичности, национальных государств и их легитимизации. С другой стороны, под влиянием как внутрирегиональных вызовов, так и внешних акторов идет процесс регионостроительства. Достигнутый в 2017 г. «самаркандский консенсус» активизировал инициативу пяти центральноазиатских государств по созданию регионального блока. В 2019 г. Европейский союз принял новую стратегию в отношении Центральной Азии. Таким образом, речь идет о сопряжении интеграционных проектов в Центральной Азии, о пересекающемся регионализме (overlapping regionalism). В статье рассматриваются инициативы и роль Европейского союза в конструировании Центрально-Азиатского региона.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Европейский союз, Центральная Азия, регионостроительство, Стратегия Европейского союза, пересекающийся регионализм (overlapping regionalism).

Постановка научной проблемы

Тема политики Европейского союза в отношении стран Центральной Азии рассматривается в ряде российских и зарубежных исследований. Историко-политический контекст международных отношений в Центральной Азии анализируется коллективом исследователей под руководством А. Д. Богатурова [11].

Фундаментальное значение для изучения процессов регионального измерения международных отношений имеют труды А. Д. Воскресенского и руководимого им научного коллектива [4, 12]. «Дифференциация пространства, — отмечает А. Д. Воскресенский, — является реальным феноменом, а значит, анализ

* Исследование выполнено при поддержке гранта кафедры Жана Монне «Европейский регионализм и внешняя политика» (номер проекта 575043-EPP -1 2016-1-RU-EPPJMO-CHAIR).

пространственного измерения может иметь и имеет существенное значение для прикладных, в том числе прогностических, исследований, которыми никто не собирается пренебрегать в реальной жизни» [4, 7].

Вместе с тем в отечественной историографии не так много работ, обращенных к темам регионального строительства в Центральной Азии, самоидентификации региона, роли Европейского союза в конструировании Центрально-Азиатского региона.

Некоторые современные исследователи рассматривают Центральную Азию как своего рода эмпирический полигон, на котором могут разрабатываться теории изучения типичных регионов. Этому способствует географическое расположение региона, который занимает центральный угол (*central corner*) посередине между Европой и Азией. В связи с этим Р. Исаак и А. Фриджеро полагают, что было бы уместно называть регион Центральной Евразией [33, 2, 3]. Европейский союз расширительно рассматривает Центральную Азию, включая в нее Афганистан наряду с Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном, Таджикистаном и Туркменистаном [25].

С геополитической точки зрения в регионе присутствуют такие крупные игроки, как Китай, США, Европейский союз, Россия, Индия, Турция, Иран, Республика Корея, Япония [1]. Это объективно ведет к возникновению в этом «уголке» больших игр, даже если в странах управляют местные элиты. Р. Исаак и А. Фриджеро отмечают, что они первоначально исходили из того, что это наложение глобального и периферийного, противопоставление «мы» и «они» должны придать дополнительную жизненность и индивидуальность региону. В этом плане особенность региона как «центрального угла» может стать основанием для формирования новых теоретических подходов к изучению интеграционных процессов [33, 2, 3].

Государственное строительство и реконструкция центральноазиатской идентичности

Обретение независимости центральноазиатскими государствами после распада СССР первоначально оценивалось аналитиками в рамках теорий транзитологии (*transitionology*) или модернизации, которые сводились к линейному представлению о демократическом процессе, поддерживаемом субъектами гражданского общества и политическими элитами, о переходе всех постсоветских государств к «капитализму демократии и свободного рынка». Спустя десятилетия после начала «демократического транзита» государств Центральной Азии отечественные и зарубежные исследователи попытались теоретически осмыслить промежуточные или итоговые результаты государственного строительства в регионе [4, 8, 9, 11, 15].

К примеру, Т. Каросерс поставил вопрос о том, следует ли классифицировать политические системы, переставшие быть авторитарными режимами и имеющие схожие институты с либеральными демократиями, в качестве государств, находящихся в фазе транзита, или пришло время признать их гибридными институтами с «переходной экономикой» в точке устойчивого равновесия,

а не на пути к дальнейшей демократизации [26]. Как отмечает И. Звягельская, политические режимы в государствах региона являются авторитарными, однако разброс вариантов достаточно велик — от управляемой демократии до восточного деспотизма [7, 7].

Современная политическая наука типологизирует центральноазиатские режимы как качественно новые «гибридные» режимы с собственной внутренней логикой, как «личные диктатуры», «авторитарный президентализм», «неопатримониальные» и «султаннические» режимы [30, 33].

Новые научные подходы направлены на объяснение разнообразия авторитарных моделей в регионе, несмотря на кажущуюся схожесть условий их возникновения. В научной литературе возникли новые дискуссии относительно внутренних и внешних факторов, влияющих на процессы демократических реформ, и относительно того, являются ли эффективными методы стимулирования и принуждения извне со стороны великих держав для продвижения демократии в государствах региона.

О конструировании государственной идентичности, национальных государств и их легитимизации имеется обширная отечественная и зарубежная литература. Понятие государственной идентичности емко сформулировал Катзенштайн как «публично утвержденные представления о природе и целях коллективности» [33, 216].

Как отмечает А. Касьянова, само государство можно считать производителем идентичности через три автономные, но частично совпадающие и взаимодействующие социальные группы, которые создают доктринальные документы стратегического значения: интеллектуальная элита, политическая элита и высшие правительственные органы [27, 821, 839]. Кроме того, в теориях международных отношений используется методология анализа конструирования идентичности через антиномии «мы против них» или «свой против иной», где «свой» типологизирует идентичность [33, 218]. «Иной» не обязательно подразумевает государство или политический объект. Это могут быть угрозы, опасность, сдерживание и др. К примеру, отмечает С. Ханова, политическая элита Киргизии для формирования государственной идентичности ссылается на негативный опыт гражданской войны в соседнем Таджикистане [Там же, 219]. В качестве угроз может быть представлена также гипертрофированная оценка «негативного опыта» пребывания в СССР.

Внедрение моделей идентичности в повседневную жизнь мониторится через методологию «рутинизации» (routinization). Рутинизация рассматривается как «средство построения базовых систем доверия и предоставления средств для рефлексивного мониторинга самоидентификации» [Там же, 220]. Эти процедуры могут принимать различные институциональные и организационные формы, быть дружественными или антагонистическими. На практике политическая элита формирует идеал государства и создает историю о нем, а затем выстраивает онтологию вокруг этой государственной идентичности [Там же].

Отправная точка самоидентификации государств в 1991 г. была свободной от элементов исламизации и тюркизации. Тем не менее у всех пяти новых независимых государств не было одинакового пути формирования государственной

идентичности. Возможно, единственным общим фундаментом, подчеркивает С. Ханова, являлось обращение к фольклору, который поддерживался в рамках идентификации национальных советских республик. Иерархия распространения базовых идей самоидентификации во всех пяти республиках является схожей. Как правило, построение соответствующего нарратива начинается с президентов и по нисходящей включает министров, глав областей и т. д. Казахстан использует внешнюю политику для укрепления внутренней титульной идентичности. «Казахстанская государственная элита стремится закрепить восстановленную казахстанскую идентичность как умиротворенную, экономически либеральную и интернациональную, связав эту идентичность с региональными и многосторонними институтами и идентичностями, а именно с государством, титульной и нетитульной нациями» [33, 220].

Иной подход к идентификации государства был принят в Узбекистане, где часто упоминается термин «идеология национальной независимости». Консолидация узбекской национальной культуры проходит через возрождение и возвращение к историческому прошлому и организацию воспитательного процесса для внутреннего национального строительства на примере таких исторических личностей, как Тамерлан и Бабур. При президенте Узбекистана И. Каримове утверждалась государственная идентичность в форме «осажденной крепости». На официальном уровне говорилось, что за пределами Узбекистана находятся территории нестабильности и беспорядков. Руководство страны не допустило перетекания беспорядков на свою территорию [Там же, 221].

В Туркменистане государственная идентичность артикулируется с утверждением концепции «нейтралитета». Причем туркменская версия нейтралитета подается как сочетание модернизма с древней традицией туркменской нации — терпимостью и дружелюбием. Путь к национальному возрождению лежит через признание ценностей и независимости всех национальных культур, каждая из которых вносит свой вклад в сокровищницу универсальной культуры и духовности [Там же, 222].

Государственная идентичность Киргизии формируется на основе концепта «многонациональной» и «многоконфессиональной» риторики с постепенным уклоном в сторону доминирования этноса кыргызов и зарождающегося национализма. В последнее время культивируются роль и место кочевого и особенно кыргызского наследия. В то же время вторая тенденция возникла вокруг эпического героя Манаса как примера позитивно-конструктивной идеологической фигуры. В целом руководство страны акцентирует внимание на прагматизме и многовекторности внешней политики [Там же].

Национальная консолидация всех «титульных» народов Центральной Азии не завершена до настоящего времени, констатирует И. Звягельская [7, 7]. Проблемы, которые современные центральноазиатские государства решают на пути регионального строительства: правовое и институциональное строительство суверенного государства; создание однородного национального общества (гражданского/этнического/религиозного); ответы на вызовы клановости и нипотизма в политической власти; формирование общественного и политического

консенсуса; преодоление внутренних религиозных и межэтнических конфликтов; урегулирование межгосударственных конфликтов в регионе; противодействие давлению со стороны соперничающих в регионе великих держав.

Значительное внимание уделяется конструированию центральноазиатской идентичности. Как отмечает профессор Бухарского университета Х. Х. Хураев, государства Центральной Азии объединяют общая история, общность традиций, религии, культуры и схожесть языка. Таким образом, Центрально-Азиатский регион представляет собой единое культурно-цивилизационное пространство [10, 90]. Религиозному экстремизму противопоставляется традиционный в регионе ислам в его Мавераннахрской ханафитской школе [Там же, 81]. Или идут поиски сближения исламской школы Матуриды с ее рационалистической и антигегемонической ориентацией и политического либерализма Джона Ролза с его концепциями справедливости и пересекающегося консенсуса [37, 95].

На пути конструирования центральноазиатской идентичности встречается немало сложных проблем. К примеру, руководство Таджикистана стремится противопоставить «арийское» происхождение таджиков окружающему тюркскому миру [2].

Региональное строительство в Центральной Азии. «Самаркандский консенсус» как начало «мягкого регионализма» в Центральной Азии

Американский исследователь Марта Брилл Олкотт называет мифом единое цивилизационное целое Центральной Азии [15]. З. А. Дадабаева и Е. М. Кузьмина скептически оценивают экономические основания для внутрирегиональной интеграции стран Центральной Азии. Авторы отмечают, что экономические структуры этих государств являются однотипными и формируются под влиянием спроса и предложения третьих стран. Производства, способные обеспечить внутрирегиональную интеграцию, развиваются значительно медленнее, в то время как ведущие отрасли, а именно водное хозяйство, транспорт, энергетика, приводят к росту межгосударственных противоречий, а не к наращиванию сотрудничества [5, 6, 29].

Тем не менее за период независимого существования центральноазиатских государств предпринимались неоднократные попытки интеграции региона. Пять центральноазиатских государств входят в СНГ (Туркмения в качестве ассоциированного члена), в Организацию экономического сотрудничества, в 1993 г. подписали Протокол о создании общего рынка. В 1994 г. Казахстан, Узбекистан и Киргизия подписали договор о создании Единого экономического пространства, который обеспечивал свободу перемещения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и согласование таможенной и валютной политики.

В 1998 г. к Договору присоединился Таджикистан и было создано Центрально-Азиатское экономическое сообщество (ЦАЭС). Были приняты Положение о Координационном совете научно-технического развития (КСНТР) и Программа сотрудничества в области миграции рабочей силы. Однако противоречия оказались настолько сильными и неурегулированными, что сотрудничество было низведено до уровня межгосударственного форума (ЦАФ).

В 2002 г. была создана организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (ЦАС). В 2004 г. к ней присоединилась Россия. В 2005 г. ЦАС объединилась с Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС). Итоги деятельности ЦАС оказались скромными. Ни один из запланированных консорциумов не был создан. В 2005 г. Узбекистан вошел в ЕврАзЭС, и ЦАС объединилась с этой организацией. В том же 2005 г. Президент Казахстана Н. Назарбаев предложил создать Союз Центрально-Азиатских государств (СЦАГ). План создания СЦАГ предусматривал три этапа: первый (2006–2008) — формирование нормативно-правовой базы и реализация режима свободной торговли, второй (2009–2015) — создание Таможенного союза и формирование общего рынка товаров и услуг, третий (2015–2020) — создание единого экономического пространства [5, 31]. Е. Байдаров полагает, что речь шла о возрождении идеи туркестанского федерализма [2]. Эта инициатива не нашла поддержки у Узбекистана, а в 2008 г. Узбекистан покинул ЕврАзЭС из-за противоречий внутри региона и с Россией.

В 2014 г. ЕврАзЭС был упразднен в связи с началом функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС) [5, 10, 11, 30].

Новый Центрально-Азиатский союз был предложен президентом Казахстана Н. Назарбаевым 26 апреля 2007 г. в целях создания экономического и политического союза, подобного ЕС. В рамках этой инициативы президенты Казахстана и Киргизии подписали соглашение о создании Высшего международного совета между двумя государствами. Продолжением этой инициативы стало заключение «Вечного договора о дружбе» между Казахстаном, Узбекистаном и Киргизией. Казахстан и Узбекистан договорились о зоне свободной торговли. Несмотря на то что идея нового Центрально-Азиатского союза была поддержана президентами Казахстана, Киргизии и Таджикистана, она была отвергнута в 2008 г. президентом Узбекистана И. Каримовым. После смерти Каримова эта идея вновь легла на стол переговоров [29].

В 2013 г. ЕС попытался наладить Диалог по вопросам безопасности высокого уровня. Однако попытка провалилась, поскольку некоторые государства Центральной Азии направили участников лишь на уровне послов. В 2014 г. эта инициатива и вовсе не была поддержана государствами региона [1].

15 марта 2018 г. в Астане состоялся саммит лидеров пяти центральноазиатских государств (Туркменистан был представлен спикером парламента). Была достигнута договоренность о ежегодных встречах руководителей государств в марте, накануне религиозного праздника Навруз. Аналитики расценили эту встречу как показатель «региональной оттепели». Выступая на встрече, президент Казахстана Н. Назарбаев подчеркнул, что страны Центральной Азии «способны самостоятельно решать региональные проблемы». «Для решения проблем стран Центральной Азии нет необходимости привлекать посторонних, мы можем решить все сами, поэтому мы встречаемся» [34].

Процесс регионального строительства в Центральной Азии получил новый импульс после смены руководства в Узбекистане. В 2017 г. на Самаркандской международной конференции «Центральная Азия: одно прошлое и общее будущее, сотрудничество ради устойчивого развития и взаимного процветания» президент

Узбекистана выдвинул инициативу запуска механизма консультативных встреч глав центральноазиатских государств, создания регионального Экономического форума, учреждения Ассоциации руководителей регионов и бизнес-сообществ стран региона. Поддержанная участниками конференции инициатива получила название «самаркандский консенсус». «Предлагаемая Ташкентом повестка для стран региона рассматривается в международном сообществе как платформа для изменения логики регионального сотрудничества в сторону его развития и усиления геоэкономической субъектности Центральной Азии в мире» [14, 20, 21]. В процессы регионального сотрудничества активно вовлекается Афганистан.

По инициативе Ташкента 22 июня 2018 г. была принята специальная резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Укрепление регионального и международного сотрудничества по обеспечению мира, стабильности и устойчивого развития в Центрально-Азиатском регионе». Это первый документ, в котором была зафиксирована единая позиция пяти государств Центральной Азии по международным вопросам и борьбе против терроризма и религиозного экстремизма [Там же]. В развитие предложенных инициатив 29–30 октября 2018 г. в Ташкенте и Бухаре было проведено первое заседание Центрально-Азиатского экспертного форума [10].

Судя по заявлениям ряда руководителей стран Центральной Азии, предложенная инициатива регионального строительства не исключает участия в других региональных блоках, в том числе в ШОС, СНГ, АСЕАН и др. Таким образом, региональная инициатива может быть обоснована теоретической концепцией *overlapping regionalism* (пересекающийся регионализм), то есть концепцией взаимодействия, взаимодополняемости и сопряженности региональных интеграционных проектов. Это означает, что одно и то же государство может быть одновременно членом нескольких интеграционных институтов [31].

Роль ЕС в региональном строительстве в Центральной Азии

В 2018 г. ЕС занимает второе место в торговом обороте региона с объемом 36,5 млрд долл., незначительно уступая Китаю [18]. С 2014 по 2020 г. ЕС планирует инвестировать в страны региона 1,1 млрд евро, включая более 454 млн евро на региональные программы, из которых 115 млн предназначено на программы Erasmus плюс. В ходе поездки главы европейской дипломатии Ф. Могерини в июле 2019 г. региону будут выделены дополнительные 72 млн евро, из них 20 млн евро — на строительство гидроэлектростанции в Таджикистане. Новая ГЭС должна будет обеспечить население доступной электроэнергией. Также запланирован экспорт электричества на север Афганистана [24].

Взаимодействие Европейского союза с Центрально-Азиатским регионом значительно расширилось с начала 1990-х. Оба региона разделяют общую цель достижения стабильности и процветания мирными средствами. А. А. Казанцев обратил внимание на политику ЕС под углом планов расширения Европейского союза. По его мнению, согласно используемым ЕС принципам четырех «концентрических кругов европеизации», страны Центральной Азии и Южного Кавказа входили в третий из них по первоочередности задач расширения ЕС, в основном

в контексте энергетической политики в зоне Каспийского моря. После 2004 г. регион стал восприниматься как последняя, четвертая зона европеизации пост-социалистических стран Европы [8].

В 2007 г. Европейским союзом была начата реализация программы «ЕС и Центральная Азия: стратегия для нового партнерства» [23]. «Стратегия была принята в контексте более активного участия ЕС в соседнем Афганистане, распространения Европейской политики соседства на Каспийский регион, постоянной поддержки ЕС реформ и модернизации постсоветских обществ в регионе, осуществления интересов ЕС в области энергетической безопасности и освоения богатых ресурсов в регионе, а также исходя из того факта, что один из главных коридоров незаконного оборота наркотиков из Афганистана в Европу проходит через этот регион» [32].

Направлениями сотрудничества были определены регулярный высокий уровень диалог, образование, верховенство закона, энергетика и транспорт, окружающая среда и водные ресурсы, торговые и экономические отношения, угрозы и вызовы региональной безопасности, пограничный контроль и борьба с наркотрафиком. Усиление сотрудничества в области антитеррористической деятельности планировалось через имплементацию Совместного плана действий всех центральноазиатских государств, разработанного в рамках Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Европейский союз взял на себя обязательства содействовать развитию сотрудничества на региональном уровне через укрепление доверия между государствами региона [23].

В июне 2012 г. в ЕС обсудили промежуточный отчет по исполнению ранее принятой программы. Итоги деятельности получили оценку «хорошего прогресса». В документе была отмечена важная роль ЕС по осуществлению демократического транзита в странах региона, в частности, роль ЕС в «мирном, транспарентном и электоральном переходе власти» в рамках урегулирования политического кризиса в Киргизии в 2010 и 2011 гг.

Вопросы безопасности вышли на первый план в отношениях региона с ЕС, особенно в связи с кризисной ситуацией в Афганистане. Под этим углом ЕС рассматривает Центральную Азию как «стратегически один из наиболее важных регионов». «Трансрегиональные вызовы, такие как похищения людей, наркотрафик, организованная преступность и терроризм, оказывают влияние на безопасность ЕС» [25]. По границам и наркотикам было достигнуто соглашение по обновленному Плану действий ЕС — Центральная Азия по борьбе с наркотиками (EU-Central Asia Drug Action Plan). Европейский союз по-прежнему заметно вовлечен в ведущие программы — Программу содействия управлению границами в Центральной Азии (Border Management in Central Asia, BOMCA) и Программу действий по борьбе с наркотиками в Центральной Азии (Central Asia Drug Action Programme, CADAP), которые координируются в рамках Инициативы по безопасности границ в Центральной Азии (Central Asian Border Security Initiative, CABSI).

Во исполнение вышеупомянутых программ ЕС оказал содействие в создании современной инфраструктуры интегрированного управления границами

(Integrated Border Management), оснащенной новейшим оборудованием, осуществил подготовку кадров пограничной, таможенной, миграционной служб, контроля за наркотрафиком, в областях здравоохранения и сельского хозяйства. Одна из задач заключалась в решении проблемы координации и согласованных действий центральноазиатских институтов управления границами. Только на реализацию программ ВОМСА на 2015–2018 гг. было выделено 4 млн 504 тыс. евро.

Наряду с достижениями в промежуточном отчете обращается внимание на нарастание напряженности в регионе в связи с климатическими изменениями и дефицитом водных ресурсов. В документе отмечается, что ЕС и далее сосредоточит свою политику в регионе на безопасности и развитии. Среди конкретных проектов было отмечено создание Транскаспийской трубопроводной системы [32].

Вместе с тем на встрече в Брюсселе некоторые эксперты выразили неудовлетворение итогами реализации первой стратегии ЕС в Центральной Азии (ЦА). Было отмечено, что для стран региона она не была эффективной, поскольку имела слишком общий характер, содержала немало недостатков, что не смогло заинтересовать страны ЦА. В стратегию четыре раза вносились поправки и дополнения с целью повышения ее эффективности, однако предложенные инициативы и совместные программы имели практически нулевой результат [6].

В 2017 г. ЕС подвел итоги десяти лет реализации программы сотрудничества с регионом ЦА и поставил целью подготовку новой программы, которая соответствовала бы Глобальной стратегии ЕС, утвержденной годом ранее. В согласованном документе «На пути к новой Стратегии ЕС для Центральной Азии» отмечалось, что «пересмотренная и обновленная» стратегия должна исходить из учета геополитических событий прошедших лет, новых предпочтений в странах региона, а также из новой Глобальной стратегии ЕС. Речь идет о включении в процесс формирования региональных отношений правительств стран ЦА и государств–членов ЕС, гражданского общества, исследовательских сообществ, которые должны сыграть свою роль в перестройке политики ЕС в отношении региона. Таким образом реализуется популярная в последние годы в ЕС тенденция создания «эпистемических сообществ» в странах, входящих в пространство «соседства» [36]. После десятилетия построения отношений и сотрудничества пришло время оценить, что сработало, а что нет, а также обобщить и применить извлеченные уроки для улучшения новой стратегии в условиях радикально изменившейся международной обстановки [35].

17 июня 2019 г. Европейский совет одобрил новую стратегию ЕС в Центральной Азии, которая адаптирует политику ЕС к новым условиям в регионе. В ее разработке приняли участие эксперты из ЕС и стран ЦА [21]. Новый документ соответствует линии Глобальной стратегии ЕС 2016 г., сделавшей «устойчивость» (resilience) и «вовлеченность» (connectivity) приоритетами внешней региональной политики ЕС. Стратегия ЕС в ЦА согласовывается с другими документами ЕС и ООН, например, с Европейским консенсусом по развитию (European Consensus on Development), Целями устойчивого развития (The Sustainable Development Goals) и Повесткой по устойчивому развитию 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) [22].

Таким образом, страны Центральной Азии вовлекаются во взаимно пересекающиеся элементы (cross-cutting elements) инициатив ЕС и ООН, которые направлены на достижение устойчивого развития региона ЦА через комплексный подход в решении проблем молодежи, гендерного равенства, мобильности и миграции, устойчивой энергетики и изменения климата, инвестиции и торговли, эффективного управления, демократии, верховенства закона и прав человека, инновационного взаимодействия с развитыми странами, использования внутренних ресурсов. Одним из важных аспектов новой Стратегии является создание общей зоны безопасности для Европы и Азии путем формирования общей экономической «вовлеченности» евразийского пространства. Центральноазиатские государства занимают ключевое положение на этом пространстве.

В новой стратегии особое внимание уделяется роли местного гражданского общества. При подготовке документа ЕС провел ряд консультаций в странах Центральной Азии с представителями гражданского общества, итогом которых стало учреждение новой институциональной платформы — Форум ЕС — Центральная Азия (EU-Central Asia Forum). Планируется ежегодное проведение форума с участием министров, общественных деятелей, «мозговых центров», представителей гражданского общества. Его целью является развитие партнерских отношений между ЕС и ЦА. Запланировано создание совместных исследовательских и аналитических центров по изучению Центральной Азии.

В ЕС новая стратегия вызвала неоднозначную оценку. Принимавший участие в подготовительной работе над стратегией координатор Центра исследований европейской безопасности из Гронингена Й. Боонстра считает принятый документ более гибким по сравнению с предыдущим, менее конфликтным в отношении России. В новой стратегии он отмечает две главные темы — устойчивость и процветание. В перечне мероприятий новой стратегии доминируют темы продвижения демократии, развития гражданского общества и прав человека. Во-первых, документ демонстрирует более гибкий подход к региональному сотрудничеству, учитывает специфику развития стран Центральной Азии, открывает перспективы для привлечения Афганистана и стран Восточного партнерства к региональному сотрудничеству. Во-вторых, в документе четко говорится о важности продвижения демократии, подотчетности власти как условия привлечения инвестиций. В-третьих, соблюдение прав человека и безопасности рядовых граждан является важнейшим условием для развития сотрудничества. В-четвертых, больше внимания, чем ранее, уделяется теме региональной устойчивой энергетики. В-пятых, в документе развитие экономики и решение социальных проблем тесно увязываются между собой, в частности, выделяется содействие местной торговле, устранению разрыва между городом и деревней. В-шестых, большое внимание уделяется молодежи и образованию, созданию рабочих мест для молодежи, исследованиям экстремизма и профилактике экстремизма среди молодежи. Наконец, новая стратегия предусматривает более активное взаимодействие с европейскими и центральноазиатскими организациями гражданского общества [19].

Вместе с тем Й. Боонстра отмечает ослабление контроля со стороны ЕС за финансированием проектов в Центральной Азии и возлагает на гражданское

общество в странах ЦА больше ответственности за мониторингом поступающих средств и эффективностью их использования. По его мнению, остается открытым вопрос о том, как в практическом плане согласовать деятельность в регионе существующих инструментов сотрудничества ЕС, прежде всего политики соседства (Neighbourhood) и Инструмента развития и международного сотрудничества (Development and International Cooperation Instrument, NDICI) [19].

Профессор Гентского университета Ф. Боссю выделяет в новой стратегии в качестве важного приоритета укрепление регионального сотрудничества. Что касается акцента ЕС на вовлечение гражданского общества в принятие общественных решений как способ обеспечения устойчивости процессов модернизации, то Ф. Боссю считает этот подход чрезмерно европейским, не учитывающим специфику незападного традиционного общества в центральноазиатских странах. В связи с этим непросто прогнозировать, как будут реализовываться усилия ЕС, направленные на обучение активистов гражданского общества и правозащитников по вопросам прав человека и правозащитной деятельности [3].

Н. Кассенова, директор Центра центральноазиатских исследований (Казахстан), отмечает «выверенность предусмотренных политических действий и шагов, обещающих более эффективное взаимодействие» между ЕС и государствами ЦА. В качестве нового момента она обращает внимание на попытки создать синергию сотрудничества в рамках политики соседства между Центральной Азией, Южным Кавказом и Восточной Европой [19].

Американский специалист по Центральной Азии М. Ларюэль полагает, что стратегия ЕС не затрагивает некоторые ключевые проблемы, такие как «патриархальная природа политических режимов» в Центральной Азии. Новая стратегия слишком широка, чтобы можно было категорично ответить на вопрос о ее влиянии на социально-экономическое развитие региона. К примеру, в перечне предлагаемых инициатив находится «расширение диалога и сотрудничества по вопросам миграции и мобильности». Однако эта позиция не наполнена конкретным содержанием. Ничего не говорится о том, каким образом ЕС может помочь региону справиться с миграционными проблемами, трудоустройством молодежи, расширением прав и возможностей женщин.

М. Ларюэль считает, что вместо общих слов полезнее было бы выделить одну-две флагманские инициативы, например, в продвижении лучших практик и ноу-хау в сфере агробизнеса и новых технологий с акцентом на занятость молодежи. Комментируя политику США в регионе, автор подчеркнула, что она еще более лишена реального наполнения. Основное внимание в США уделяется снижению зависимости региона от России, предотвращению влияния Ирана в Центральной Азии, как и в Афганистане или на Ближнем Востоке, и укреплению роли союзников США в регионе, особенно в Индии. Относительно региональной политики усилия США сосредоточены на содействии демократическому транзиту, эффективному управлению и рыночной экономике. Бюро Государственного департамента по вопросам демократии, прав человека и труда настаивает на религиозных свободах, реформе здравоохранения, реформе судебной системы, вовлечении молодежи в общественно-политическую жизнь

и укреплении независимых средств массовой информации и доступа к информации. Однако эти пожелания редко сопровождаются конкретными политическими действиями. В целом М. Ларюэль отмечает уменьшение роли США в регионе в областях безопасности, экономического присутствия и использования «мягкой» силы по сравнению с ЕС [28].

По словам другого американского эксперта, из Института исследований Центральной Азии и Кавказа (Central Asia-Caucasus Institute), С. Корнелла, ЕС не считается главным политическим актором в Центральной Азии и более влиятельным актором стать не так-то просто [13].

Таджикский эксперт А. Мамадазимов более оптимистично оценивает динамику отношений ЕС и ЦА: «ЕС — влиятельный игрок в Центральной Азии, который, в отличие от других ведущих игроков, в основном использует “мягкую” силу. Поэтому в ближайшие годы его авторитет будет не ниже авторитета ведущих сверхдержав современности». По его мнению, ЕС ведет прагматичную политику в регионе, не вовлекаясь в геополитическое соперничество трех сверхдержав (Россия, США, Китай) [Там же].

В недавней публикации на сайте РСМД (Российского совета по международным делам) Ф. Боссю обратила внимание на предложение ЕС, содержащееся в только что принятой стратегии, о кооперации с другими внешними партнерами (Россией и Китаем) на основе совместного развития инфраструктуры. Речь идет о развитии инфраструктуры вдоль транспортного коридора Китай — Европа, являющегося частью Экономического пояса Шелкового пути [20].

* * *

С большой долей уверенности можно прогнозировать дальнейшее регионостроительство в Центральной Азии на принципах overlapping regionalism (пересекающийся регионализм).

Европейский союз активно вовлечен в этот процесс. По сравнению с другими великими и крупными региональными державами — Китаем, США, Россией, Индией, Турцией, Ираном, Японией, Республикой Корея — Европейский союз имеет наиболее выверенную и комплексную программу для стран региона Центральной Азии, в которой «взаимно пересекаются» направления развития экономики, борьбы с терроризмом и наркотрафиком, укрепления границ, развития малого и среднего бизнеса, укрепления демократических институтов и гражданского общества, эффективного управления и др. Руководство ЕС и европейские аналитики адекватно оценивают проблемы демократического транзита центральноазиатских обществ. Для углубленного понимания проблем и осуществления постоянного мониторинга в регионе аналитические центры ЕС находятся в постоянном взаимодействии с коллегами из ЦА.

Во время визита в Центральную Азию в июле 2019 г. Ф. Могерини, выступая на первом Форуме ЕС — Центральная Азия в Бишкеке, констатировала, что «Центральная Азия значительно опередила другие бывшие страны советского блока в проведении демократических реформ», отметив тем не менее, что демократический транзит в этих странах может сопровождаться «болезненными процессами».

Руководству данных стран «может не нравиться все, что исходит от нас, особенно внимание к правам человека». «Верховенство права иногда может быть тяжелым для стран с переходной экономикой» [17].

Препятствием на пути имплементации стратегии и программ ЕС в Центральной Азии может стать соперничество великих держав и региональных акторов, различия «ценностных подходов» между ними, «клановый» характер политических режимов и др. [16].

Уроки «арабской весны», в ходе которой демократическим путем пришли к власти религиозные экстремисты, были переосмыслены в ЕС в многочисленных аналитических исследованиях, научных и политических дебатах. Их результаты нашли отражение в новой Глобальной стратегии ЕС 2016 г., в которой на первый план во внешней региональной политике ЕС вышли «устойчивость» (resilience) и «вовлеченность» (connectivity) в странах-реципиентах. Однако извлечение уроков из ошибок еще не гарантирует успех новой Стратегии ЕС в ЦА.

1. *Алексеевкова Е.* Сравнительный анализ деятельности созданных в Центральной Азии форматов «5 + 1» (с участием США, Южной Кореи, Японии и ЕС) [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sravnitelnyy-analiz-deyatelnosti-sozdannykh-v-tsentralnoy-azii-formatov-5-1-s-uchastiem-ssha-yuzhnoy/> (дата обращения: 19.07.2019).

2. *Байдаров Е.* Центральноазиатская интеграция в контексте единого культурно-цивилизационного пространства [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegieendowment.org/2013/09/09/ru-pub-52896> (дата обращения: 14.04.2019).

3. *Боссю Ф.* Инфраструктурное сотрудничество в Евразии: возможно ли взаимодействие между Россией, Китаем и ЕС в Центральной Азии? [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/infrastrukturnoe-sotrudnichestvo-v-evrazii-vozmozhno-li-vzaimodeystvie-mezhdu-rossiey-kitaem/> (дата обращения: 16.07.2019).

4. *Воскресенский А. Д.* Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительная политика. 2012. № 2(8). С. 37.

5. *Дадабаева З. А., Кузьмина Е. М.* Процессы регионализации в Центральной Азии: проблемы и противоречия : науч. докл. М., 2014. С. 6, 29.

6. ЕС выделил Таджикистану средства для строительства ГЭС [Электронный ресурс]. URL: <https://arzuw.news/10424/es-vydelil-tadzhikistanu-sredstva-dlya-stroitelstva-ges.html> (дата обращения: 17.04.2019).

7. *Звягельская И.* Становление государств Центральной Азии. Политические процессы. М., 2009. С. 7.

8. *Казанцев А. А.* Политика стран Запада в Центральной Азии: проекты, дилеммы, противоречия. М., 2009.

9. *Малашенко А.* Центральная Азия: на что рассчитывает Россия? М., 2012.

10. Материалы первого заседания Центральноазиатского экспертного форума. 29–30 октября 2018 г. С. 90–92 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.isrs.uz/ru/Нашрлар/materialy-pervogo-zasedania-centralnoaziatskogo-ekspertnogo-foruma> (дата обращения: 13.04.2019).

11. Международные отношения в Центральной Азии: События и документы / под ред. А. Д. Богатурова. М., 2014.

12. Мировое комплексное регионоведение: Введение в специальность : учеб. / под ред. А. Д. Воскресенского. М., 2019.

13. *Низора Ф.* Интересы региона и сокращение масштабов деятельности: будет ли эффективной новая Стратегия ЕС по ЦА? [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tj/ru/news/tajikistan/>

politics/20190715/interesi-regiona-i-sokratshenie-masshtabov-deyatelnosti-budet-li-effektivnoi-novaya-strategiya-es-po-tsa (дата обращения: 12.04.2019).

14. *Норов В.* От главного редактора // Стратегические вопросы безопасности и развития : информ.-аналит. журн. 2018. № 1. С. 20–21.

15. *Олкотт М. Б.* Двенадцать мифов о Центральной Азии. М., 2001.

16. *Фазлиддин Н.* Интересы региона и сокращение масштабов деятельности: будет ли эффективной новая Стратегия ЕС по ЦА? [Электронный ресурс]. URL: <https://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20190715/interesi-regiona-i-sokratshenie-masshtabov-deyatelnosti-budet-li-effektivnoi-novaya-strategiya-es-po-tsa> (дата обращения: 17.04.2019).

17. At the EU-Central Asia forum with civil society, in Bishkek [Electronic resource]. URL: <http://www.federicamogherini.net/at-the-eu-central-asia-forum-with-civil-society-in-bishkek/?lang=en> (accessed: 16.07.2019).

18. *Kassenova N.* Interview [Electronic resource]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 14.07.2019).

19. *Bhutia S.* The EU's new Central Asia strategy: What does it mean for trade? [Electronic resource]. URL: <https://eurasianet.org/the-eus-new-central-asia-strategy-what-does-it-mean-for-trade> (accessed: 10.07.2019).

20. *Boonstra J.* Enough to do for the EU in Central Asia [Electronic resource]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 15.07.2019).

21. *Bossuyt F.* Interview [Electronic resource]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 15.07.2019).

22. Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia [Electronic resource]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf> (accessed: 13.07.2019).

23. European Consensus on Development [Electronic resource]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en (accessed: 02.07.2019).

24. The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. 31.05.2007 [Electronic resource]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf (accessed: 12.07.2019).

25. EU builds a strong and Modern Partnership with Central Asia [Electronic resource]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_centralasia_2019.pdf (accessed: 14.07.2019).

26. 15th EU-Central Asia Foreign Ministers' Meeting Bishkek, 7 July 2019 Joint Communiqué "The EU and Central Asia: Forging a Stronger Partnership Together" [Electronic resource]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/65107/15th-eu-central-asia-foreign-ministers-meeting-bishkek-7-july-2019-joint-communic%C3%A9-eu-and_en (accessed: 16.07.2019).

27. *Gans-Morse J.* Searching for Transitologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm [Electronic resource]. URL: <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~jlg562/documents/Gans-Morse--PSA.pdf> (accessed: 10.04.2019).

28. *Kassianova A.* Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse // Europe-Asia Studies. 2001. № 53(3). P. 821–839.

29. *Laruelle M.* Interview [Electronic resource]. URL: <https://eucentralasia.eu/2019/06/new-eu-strategy-for-central-asia-first-reactions/> (accessed: 15.07.2019).

30. *Lee D.* Central Asian integration: more real than ever? [Electronic resource]. URL: <https://astanatimes.com/2017/05/central-asian-integration-more-real-than-ever/> (accessed: 10.07.2018).

31. *Olimova S., Olimov M.* Public Opinion, Democracy, and Authoritarianism in Central Asia // Central Asia and the Caucasus. 2014. Vol. 15, Iss. 2.

32. *Pankea D., Stapel S.* Exploring overlapping regionalism // Journal of International Relations and Development. July 2018. Vol. 21, Iss. 3. P. 635–662.

33. Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia. Implementation Review and outline for Future Orientations [Electronic resource]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20120628_progress_report_en.pdf (accessed: 12.07.2019).

34. *Rico Isaacs R., Frigerio A.* Political Theory and Central Asia: An Introduction // Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power. Ed. By Rico Isaacs and Alessandro Frigerio. Oxford, 2019. P. 8.

35. Rare Central Asian Summit Signals Regional Thaw [Electronic resource]. URL: <https://www.rferl.org/a/central-asian-summit-astana-kazakhstan-uzbekistan-tajikistan-kyrgyzstan-turkmenistan/29101686.html> (accessed: 13.07.2019).

36. Towards a new EU Strategy for Central Asia [Electronic resource]. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8548965/file/8548973.pdf> (accessed: 15.04.2019).

37. Zhussipbek G., Moldashev K. Rawlsian Liberalism and Rationalistic Maturidi Islam in Central Asia // Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power. Ed. By Rico Isaaks and Alessandro Frigerio. Oxford, 2019.

Рукопись поступила в редакцию 19 июля 2019 г.

УДК 341.232.7 + 327.3(5) + 323.1(571.61/64)

Н. А. Коломейцева

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ РФ (НА ПРИМЕРЕ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

В статье комплексно проанализированы проблемы и перспективы реализации программ приграничного сотрудничества субъектами РФ в период современного кризиса международных отношений. Автором представлены факторы, препятствующие налаживанию приграничного сотрудничества в пределах южных границ Дальнего Востока, а интеграционные межрегиональные объединения рассмотрены в рамках институционального подхода. В заключение автор делает вывод о необходимости выхода российских регионов на более высокий уровень приграничного сотрудничества с административно-территориальными единицами стран Северно-Восточной Азии в условиях позитивных сдвигов в отношениях между Россией и странами региона.

К л ю ч е в ы е с л о в а: приграничное сотрудничество, внешняя политика, региональная политика, Дальний Восток, АТР.

Регионы Российской Федерации, являясь субъектами государственной внутренней и внешней политики, согласно логике федеративного строительства, имеют функции государства, предоставленные Федерацией в виде особых полномочий, находящихся в ведении субъекта РФ. Впрочем, подходы к определению функций государства, на наш взгляд, до сих пор изучены лишь поверхностно. В. В. Лазарев и С. В. Липень справедливо отмечали, что статья Л. А. Морозовой «Функции Российского государства на современном этапе» в журнале «Государство и право» остается «чуть ли не единственной специальной работой по теме, вышедшей с 90-х гг.» [2, 88].

Проводимая в последние годы федеральным Центром политика развития Дальнего Востока поставила перед регионами округа проблемы решения важных государственных задач, находящихся в области международных и межрегиональных отношений. В 2017 г. был принят долгожданный Федеральный закон № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», который впервые ввел