

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ПОСТСОВЕТСКОГО КЫРГЫЗСТАНА: ПРИВЫЧКА К ЗАВИСИМОСТИ

Эмильбек Джураев
Академия ОБСЕ в Бишкеке

История независимой внешней политики Кыргызстана, в целом, может быть охарактеризована как внешняя политика государственного строительства [1]. Большая часть отношений страны с внешним миром осуществлялась с позиции вновь созданного и всё ещё "строящегося" национального государства. Хотя таким образом можно классифицировать все бывшие советские государства, Кыргызстан, вероятно, дольше времени, чем остальные государства пребывал в статусе новоприбывшего или новорожденного, допускающего ошибки и нуждающегося в помощи.

Именно этот последний пункт – *нуждающийся в помощи* – является одним из важных способов описания сути или доминирующего характера внешней политики Кыргызстана за почти тридцатилетнюю историю независимости. Нуждающийся в помощи – в любой форме и под любые условия, от грантов и помощи до кредитов и сделок – и ищущий её или, одним словом, *зависимость* была определяющим лейтмотивом внешней политики Бишкека.

Зависимость во внешней политике в том виде, в каком она предложена здесь, не есть то же самое, что в теории зависимости, и не совсем зависимость от внешней помощи. Первое – это макротеория (вернее, семейство теорий) глобальной политэкономии, в основном критика капитализма за присущее ему воспроизводство неравенства, и здесь дело не в этом, хотя всеобъемлющие условия зависимости Кыргызстана могут быть прослежены в аргументах этой теории. Последнее является более узким описанием фактической зависимости страны от внешней помощи, как, например, состояние афганской экономики – ссылка, которая не соответствует ни неотложности зависимости Кыргызстана, ни масштабам того, от чего зависит Кыргызстан.

Возможный способ отличить случай с Кыргызстаном – думать об этой зависимости как об иждивенчестве. Эта зависимость не только от помощи, но и от любых других форм трансфертов, включая погашаемые кредиты. Она также, строго говоря, не является точным описанием в том смысле, что страна может фактически не нуждаться во всех

запрашиваемых и получаемых внешних трансфертах. Это внешняя политика зависимости в том смысле, что взаимодействие страны с другими странами и донорскими институтами систематически ориентирована на поиск любой формы помощи и благосклонности. Это не внешняя политика, которая преследует последовательные политические цели или систематически преследует инвестиционные возможности кыргызского бизнеса за рубежом либо предлагает такие возможности иностранному бизнесу внутри страны, и это не та внешняя политика, которая приходит к своим партнерам с предложениями, которые могут быть действительно экономически привлекательными для последних. Внешняя политика зависимости – это скорее *образ действий*, подобный тому, как мольба является способом поклонения прихожанина.

СТРАНИЦЫ ЗАВИСИМОСТИ

Как только к середине марта 2020 года COVID-19 был признан в Кыргызстане неизбежным, правительство страны, от президента Сооронбая Жээнбекова до нескольких членов кабинета: премьер-министра, министров экономики и иностранных дел – все были заняты обращением за помощью ко всем потенциальным донорам – странам и международным финансовым институтам и институтам развития. Возможно, это было тем редким случаем, когда подобные просьбы о помощи казались действительно оправданными и нормальными. Многие страны мира были в аналогичной тяжелой ситуации и запрашивали помощь у разных источников.

В большинстве других случаев правительство Кыргызстана также обращалось за помощью к различным источникам и для различных целей. Частой общей целью на протяжении всех трех десятилетий государственности было латание дыр в государственных расходах, обычно называемых "бюджетной поддержкой". Но были и примечательные, менее общие тематические направления обращения за помощью при разных президентах.

Президент Аскар Акаев, первый лидер, возглавивший страну с полным ворохом проблем, внезапно получившую независимость, вскоре получил признание среди своих коллег как человека, идущего против течения, реформиста, задумавшего обширные политико-экономические реформы, руководивший Кыргызстаном, который становился "островком демократии" в Центральной Азии. Таким образом, самая щедрая внешняя помощь была оказана Кыргызстану в первые годы президентства Акаева в поддержку хороших реформ на "островке демократии". Позднее президентство Акаева было далеким от демократии, и средства, получаемые от размещения американской военной базы, возможно, обогащали ближайшее окружение Акаева. Но база стала определяющей линией внешней политики его преемника, а не самого Акаева.

Курманбек Бакиев, вступивший в президентскую должность в результате "тюльпановой революции" в марте 2005 года, пережил трудную первую половину непродолжительного срока, осажженный внутриэлитными распрями, сменой ландшафта преступного мира и непрекращающимися протестами среди гражданского населения. Одним из

примечательных событий в то время стал его шаг, направленный на то, чтобы отвергнуть вариант присоединения к Инициативе международных финансовых институтов для бедных стран с высоким уровнем задолженности, что открыло бы возможности для финансирования и облегчения долгового бремени в обмен на реформы и практику соблюдения требований. Но то, что действительно определило внешнюю политику Бакиева – было решение в период его позднего президентства, как из-за его значимости, так и из-за его судьбоносности. Он вовлек США и Россию к решению вопроса о размещении авиабазы США – вопроса, который долгое время вызывал разногласия между двумя державами. В дерзкой попытке настроить их друг против друга, Бакиев сначала добился от России согласия выделить 2 млрд. долларов США для инвестиций в Кыргызстан в обмен на закрытие базы, а затем, всего через полгода, добился от США увеличения выплат более чем в четыре раза за не закрытие той же базы. Однако этот шаг был роковым: Кремль не стал мириться с этим, и в результате нескольких тактических действий Бакиев оказался свергнут и изгнан из страны в результате второй "цветной революции".

Вакансия была временно заполнена Роза Отунбаевой, поддержанной Временным правительством. В результате референдума в июне 2010 года Отунбаева стала президентом страны до конца 2011 года, когда все руководящие должности должны были быть заполнены в рамках регулярного конституционного процесса. Менее чем двухлетний срок Отунбаевой был определен, как и следовало ожидать, вызовами после апрельских событий 2010 года в Кыргызстане, самым тяжелым из которых стало межэтническое столкновение в июне 2010 года, унесшее около 400 жизней. Этот период был бы еще одним поводом, помимо COVID-19, когда обращение за помощью, возможно, было бы оправданным. Стремление к постконфликтному восстановлению и поддержке реформ определило внешнюю политику президента Отунбаевой.

В конце 2011 года Алмазбек Атамбаев был избран новым президентом в Кыргызстане на один шестилетний срок по новой Конституции. Президентство Атамбаева, отчасти в силу сложившихся обстоятельств, отчасти из-за быстро меняющейся международной политики во время его пребывания на посту, стало определяться как минимум тремя конкурирующими темами во внешней политике: рекламированием и поиском поддержки для парламентской демократии, налаживанием отношений с Кремлем (и пренебрежением отношений с США и большинством других обычных партнеров страны), и извлечением выгоды из щедрости Пекина. Все эти темы служили для того, чтобы просить помощи – в любой форме, чтобы напомнить – по сути, чтобы заплатить за способность Кыргызстана действовать и быть как национальное государство. Западные и реформистски настроенные доноры поддержали строительство парламентской демократии, Москва протянула руку помощи в ответ на лояльность, а Китай вскоре предоставил свои тревожно большие средства – в основном займы – на дорогостоящие инфраструктурные проекты.

Избранный в конце 2017 года на смену Атамбаеву, Сооронбай Жээнбеков является президентом, который завершит первые тридцать лет независимости Кыргызстана. Ранний период его внешней политики принципиально не отличался от периода его предшественника, в основном он был занят смягчением более острых граней наследия

своего предшественника. В марте 2019 года была принята и запущена в действие давно назревшая обновленная внешнеполитическая стратегия страны, предусматривающая весьма вольную и неревOLUTIONIONную перезагрузку. Но вскоре начался кризис, вызванный КОВИД-19, и этот кризис, скорее всего, станет определяющей чертой внешней политики Жээнбекова.

КУЛЬТУРА ЗАВИСИМОСТИ

У пяти президентов, каждый из которых поднимал определенную большую тему или несколько тем, определявших его или ее президентство, в Кыргызстане сформировалась, вернее, укоренилась общая основополагающая характеристика внешней политики, которую можно охарактеризовать как "зависимость как вымалывание помощи". Укоренилась в том смысле, что иностранная помощь, займы и другие трансферты в страну – предмет, не вызывающий особого общественного интереса в большинстве стран – превратились в регулярно освещаемую и обсуждаемую тему в популярных СМИ, в предмет ясной осведомленности граждан, всегда находящаяся в центре внимания парламентариев и экспертов при их публичных выступлениях.

Одним из примечательных примеров являются регулярные напоминания и тревожные упоминания о бремени внешнего долга страны, который в годы, предшествовавшие написанию этой статьи, составлял от 55% до 60% ВВП. Общая сумма долга, отношение долга к ВВП и долг на душу населения – эти данные цитируются в новостных СМИ и в общественных дискуссиях, с легкостью и регулярностью присущей, если не прогнозу погоды, то информации о курсах валют.

Однако такая бдительность по отношению к динамике задолженности страны, как правило, должна указывать не на комфорт, а на дискомфорт в связи с зависимостью и задолженностью перед другими. Тем не менее, в подходах правительства Кыргызстана на протяжении многих лет большее значение имеет не бремя будущих выплат по кредитам, а привлечение денежных средств в настоящее время. Такое отношение было особенно заметно по разным поводам в высказываниях более словоохотливого бывшего президента Алмазбека Атамбаева [2].

Не все внимание и осведомленность общественности о внешней помощи и трансфертах носят негативный характер или заостряют внимание на осуждении. Как могли бы сказать некоторые философы, внимание общественности в большей степени сосредоточено на фактичности такой помощи, чем на вопросах ее обоснованности. Примечательным примером является то, как внимание общественности и средств массовой информации было уделено "турецкому гранту" в 2012 году – переводу Турцией 106 млн. долларов США, из которых 100 млн. долларов США было кредитом на льготных условиях, а 6 млн. долларов США – грантом [3]. В течение длительного периода времени во многих СМИ Кыргызстана можно было прочитать дебаты и дискуссии о том, как будет использоваться "турецкий грант".

Позднее еще несколько таких случаев заняли кыргызское общественное пространство. Российский гигант "Газпром", приобретя проблемную газораспределительную систему Кыргызстана за символическую сумму в 1 доллар, превратился в широко разрекламированного благотворителя, построив и подарив Кыргызстану ряд социальных объектов – несколько спортивных залов и большую школу. Последнее стало предметом острых общественных дебатов о том, как будет управляться школа, кто станет ее директором и сколько будет стоить обучение [4].

Предполагаемое злоупотребление грантом в 1 млн. долларов США, предоставленным китайским подрядчиком, нанятым для осуществления крупного проекта реконструкции, которое впоследствии обернулось эпохальным скандалом, стало основанием для возбуждения противоречивого уголовного дела против двух бывших мэров Бишкека [5]. Существует гораздо больше примеров, когда общественные дискуссии, дебаты, противоречия и политика в Кыргызстане были бы связаны с деньгами или объектами, полученными из какого-то внешнего источника.

Все эти случаи в совокупности являются убедительными доказательствами необычайно широкой осведомленности общественности об иностранных трансфертах, частоты, с которой такие трансферты приобретают общественный резонанс, и преобладающего ценностно-нейтрального, фактического отношения людей к таким трансфертам – и все это нечто вроде зарождающейся культуры, а не просто элемента внешней политики страны в непонятных сферах принятия решений.

ПРИЧИНЫ ЗАВИСИМОСТИ

Чем объясняется возникновение и преемственность внешней политики зависимости Кыргызстана? Напрашивается ряд потенциальных ответов.

Одним из объяснений, особенно актуальных в первые годы, когда внешняя политика, ориентированная на получение помощи, только начала формироваться при президенте Акаеве, была действительно обедневшая, депрессивная экономическая ситуация в новом независимом Кыргызстане. Эта острая потребность во внешней помощи сопровождалась соответствующим позитивным настроем основных доноров на Западе и среди международных финансовых институтов предоставить такую помощь в обмен на реформы [6]. Вскоре правительство Кыргызстана узнало, что такая помощь была необременительной в двух важных аспектах: ответственность за то, как были потрачены деньги, и ответственность за реализацию и эффективность обещанных реформ. Правительство Кыргызстана выучило язык доноров, не будучи серьезным в отношении взятых на себя обязательств – явление, затронутое во многих работах по международному развитию [7].

Другое объяснение, особенно актуальное для последующих лет с позднего акаевского времени до настоящего времени – это вероятная зависимость от избранного пути. Там, где правительству нужно было срочно потратить деньги, а денег на это не хватало, оно могло обращаться за внешними трансфертами – помощью или займом – для того, чтобы залатать дыры, и каждый раз, когда такая необходимость была удовлетворена, это вносило свой вклад в прокладывание пути такой зависимости. Когда портились отношения с одним источником, то он мог быть заменен и заменялся другим источником; трудность финансирования одной сферы могла быть компенсирована из другой сферы; и с годами сформировался основной класс внешнеполитической и экономической бюрократии, мышление которой было хорошо приспособлено к изобретательным и новаторским способам обращения за помощью извне и, наоборот, не было заинтересовано в осмыслении других аргументов для внешних сношений.

Эти две ранние логики – первоначальная взаимосвязь между потребностью и помощью, и последующая зависимость от избранного пути – были подкреплены несколькими другими проблемными характеристиками, присутствующими в политике Кыргызстана. Главной из них является коррупция. В логике, схожей с поведением государства-рантье, вливания помощи и займов были привлекательны из-за относительно легкой возможности растраты, присвоения, перерасхода средств и других форм коррупции. Другой была целесообразность в напряженные политические времена. В то время как существовала общественная осведомленность и негативность по отношению к увеличению задолженности, еще более сильным явлением было общественное одобрение щедрых расходов на социальные нужды – и если это происходило путем взятия кредитов, то так тому и быть. Такие расходы, приносящие политическую выгоду, легче и быстрее всего могут быть осуществлены за счет внешних трансфертов, а не за счет развития экономики и получения необходимых доходов. Связанный с этим третий фактор, характерный для Кыргызстана среди его соседей – это высокая политическая волатильность и смена руководства. Когда высшие должностные лица, несущие основную ответственность – премьер-министры и министры – занимали свои посты в течение очень короткого времени, у них не было ни времени, ни стимула для развития долгосрочных экономических проектов, а также у них было мало поводов для беспокойства по поводу бремени возврата, которое приходит с заимствованиями. То есть, приходилось придерживаться элементарной краткосрочной рациональности.

Используя старую метафору развития, Кыргызстан продолжал просить – и получать – рыбу, потребляя ее каждый раз, так и не смог обзавестись хорошими рыболовными снастями. Чтобы развить метафору дальше, возможно, вероятная причина этого состояла в том, что у Кыргызстана все равно не было пруда для ловли рыбы – небольшой рынок с ограниченными ресурсами, запертый в трудном районе и в сложном географическом положении. И чтобы превзойти метафору, Кыргызстан совсем недавно даже начал вкладывать часть своих заимствований в обеспечение большего пруда – столь восхваляемого 180-миллионного рынка Евразийского экономического союза. Однако этот пруд оказался сложнее, чем ожидалось – несмотря на такие инвестиции, как Российско-Кыргызский Фонд Развития и другие направления трансфертов, связанных с ЕАЭС, за последние пять лет членства Кыргызстан увидел ограниченные, если вообще какие-то, выгоды от этого рынка.

БУДУЩЕЕ ЗАВИСИМОСТИ?

Таким образом, ряд вероятно объективных, а также зловещих причин позволяют объяснить возникновение и преемственность внешней политики зависимости Кыргызстана. Очевидно, что при такой политике с внешним миром страна вряд ли когда-либо сможет обеспечить сильное и устойчивое развитие. На протяжении почти 30 лет независимости неспособность страны запустить какие-либо крупные экономически продуктивные инвестиционные проекты (за исключением скандального золотодобывающего предприятия "Кумтор"), умеренные рекорды экономического роста на протяжении многих лет, масштаб трудовых переводов и теневая экономика – два уязвимых столпа экономической жизнеобеспеченности значительной части населения – которые редко реинвестируются в экономику – все это тревожные показатели застойной экономики.

Учитывая такие общие показатели деятельности, иностранные партнеры Кыргызстана не могут бесконечно оставаться заинтересованными в этих отношениях, и уж точно не в сотрудничестве, имеющем какое-либо значение. Нынешнее руководство страны должно воспринять 30-летие государственности и, возможно, толчок, вызванный коронавирусом кризисом, как возможность кардинально пересмотреть свои внешние отношения и поставленные в них задачи, и начать следующие 30 лет с другим подходом.

Потенциальных факторов, которые могут помочь руководству страны в таком существенном изменении внешней политики, несколько. Одним из них является изменившаяся динамика в регионе. Если она продолжится, то гораздо большая открытость центральноазиатских государств к сотрудничеству может привести к серьезным продуктивным отношениям, торговле и сотрудничеству, в результате чего правительство Кыргызстана сможет уйти от основной заботы о помощи и займах издалека и вместо этого искать инвестиции и совместные предприятия в рамках региона.

Второй импульс может быть вызван самим бременем уже накопленного долга. К 2023-2024 гг. правительство Кыргызстана рассчитывает войти в период, когда обслуживание долга будет наиболее обременительным, и страна будет близка к тому, чтобы стать ненадежным заемщиком. Это бремя может особенно усложниться в связи с экономическим кризисом, вызванным COVID-19. Такая ситуация потенциально может стимулировать обычных кредиторов быть менее желающими давать кредиты, стимулировать Кыргызстан брать меньше займов и вместо этого искать производительные инвестиции и доходы от торговли и экспорта.

В-третьих, так же как и страна – население в целом, а так же правительство – испытывает возрастающую обеспокоенность по отношению к государственному долгу, эта неловкость может стать особенно острой в связи с изменением структуры доноров Кыргызстана. Страна уже стала ориентироваться в первую очередь на китайские кредиты, которые – хотя о них и говорят, что их легко обеспечить – скорее всего, станут обременительными только из-за их огромных размеров, если не из-за ожидаемых трудностей с пересмотром условий погашения, когда в этом возникнет необходимость [8]. Поскольку кризис охватил весь мир – на момент написания настоящей статьи его глубина все еще остается лишь спекулятивной – многие другие источники помощи Кыргызстана, такие как западные страны, Россия и межправительственные фонды, скорее всего, сократят свои бюджеты на оказание помощи.

Четвертым фактором может быть бизнес. В ближайшей перспективе трудно ожидать серьезных изменений в качестве правящей элиты и привычках власти. Логика зависимости от избранного пути в сочетании с глубокими и широко распространенными коррумпированными инстинктами, скорее всего, останутся сильными удушениями в отношении способности кыргызского государства работать по-другому. Тем не менее, частный сектор в стране является динамичной частью экономики, несмотря на сохраняющиеся препятствия и структурные ограничения его роста. Если частный сектор будет продолжать расти, углублять и диверсифицировать международные связи и генерировать все большую долю национальной экономики, то это может превратиться в сильный внутренний фактор, способный подтолкнуть Кыргызстан к изменению путей развития внешних связей.

Наконец, еще один внутренний импульс к переменам может исходить, в конечном счете, от граждан и их общественных объединений в виде гораздо более эффективного и строгого контроля за тем, как расходуются любые займы. Сокращение возможностей растраты заимствованных средств было бы решающим фактором для того, чтобы серьезно повлиять на зависимость от избранного пути, которая поддерживалась в значительной степени благодаря возможностям для коррупции, связанной с зависимостью.

Эти и различные другие факторы являются одними из потенциальных факторов, которые могут оказать влияние на то, как может измениться внешняя политика Кыргызстана. При прочих равных условиях наиболее вероятным сценарием, увы, будет то, что привычки последних тридцати лет будут сохраняться еще некоторое время, пока внешняя помощь будет поступать из переменных источников, в изменяющихся формах и условиях, и кыргызская общественность будет это терпеть. Это, в конце концов, и есть та непреодолимая логика, по которой работают процессы, зависящие от избранного пути. Если поговорка о том, что кризисы – это возможности, верна – в этой поговорке, действительно, основной момент в способности кризисов нарушать зависимость от избранного пути – то пандемия КОВИД – это, безусловно, возможность убраться в доме и начать что-то с чистого листа.

P.S.

Волнения в октябре 2020 года завершились очередным свержением власти в Кыргызстане. На данный момент нет необходимости пытаться охарактеризовать внешнюю политику временного руководства страны во главе с Садыром Жапаровым. Однако стоит отметить, что в последние месяцы 2020 года, готовясь к циклу новых выборов в 2021 году, страна находится в сложном экономическом, общественном и политическом кризисе. Получение помощи извне остается важнейшей задачей внешней политики временного правительства Жапарова.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Данная работа была написана и представлена незадолго до выборов парламента 4 октября 2020 года, за которыми последовали большие политические изменения в Кыргызстане. События привели к досрочной отставке президента Жээнбекова, но пока не предвещают важные изменения во внешней политике. См. заметку в конце статьи.

[2] Атамбаев утверждал, что Кыргызстан "должен брать больше кредитов" пока он еще был президентом (см, например, <https://rus.azattyk.org/a/28158551.html>)

[3] См., например:

[https://akipress.com/news:489491:Turkey_provides_Kyrgyzstan_\\$106_million_concessional_loan/](https://akipress.com/news:489491:Turkey_provides_Kyrgyzstan_$106_million_concessional_loan/);
<https://knews.kg/2013/03/07/dastan-djumabekov-nedovolen-tem-chto-nekotoryie-shkolyi-budut-otstravat-za-schet-turetskogo-kredita/>; <https://rus.azattyk.org/a/27292539.html>; <https://for.kg/news-209647-ru.html>

[4] Например: <https://kloop.kg/blog/2019/12/16/ucheniki-shkoly-gazproma-vyshli-na-aktsiyu-protesta-chtoby-zashhitit-direktora-ot-uvolneniya-i-dobilis-svoego/>

[5] См.: https://24.kg/obschestvo/137296_sud_nad_eks-merami_prokuror_oglasil_obvinenie_postroitelstvu_shkolyi/

[6] См. отчет ОЭСР за 2001 год для обзора помощи в целях развития, оказанной Кыргызстану в начале этого периода: <http://www.oecd.org/countries/kyrgyzstan/35288717.pdf>

[7] Это особенно четко сформулировано в важной работе, первоначально написанной Дугласом Нортон и др. в качестве рабочего документа Всемирного банка "Порядки ограниченного доступа в развивающихся странах", 2007: http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_WorldWPS4359.pdf.

[8] Президент Жээнбеков в апреле 2020 года обратился к китайскому правительству с просьбой перенести сроки погашения долга – об этом в новостях сообщалось в довольно расплывчатых выражениях. В сентябре 2020 года на эту просьбу до сих пор не было получено конкретного ответа. См.: <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-kitay-kredit-otsrochka/30557585.html>

Об авторе

Эмильбек Джураев, доктор философии (Мэрилендский университет), преподает в магистерской программе «Политика и безопасность» в Академии ОБСЕ в Бишкеке, Кыргызстан. Он также читает курсы политологии в Американском университете в Центральной Азии. Его исследовательские интересы лежат в области государственного строительства, демократизации и конституционного развития в Центральной Азии, а также центральноазиатских и международных вопросов безопасности и геополитики. Эмильбек также регулярно участвует в неакадемических исследовательских проектах с международными и местными учреждениями в таких областях, как верховенство закона, гражданское общество, конфликты и безопасность, а также радикализация и экстремизм в Центральной Азии.



Crossroads Central Asia - независимый научно-исследовательский институт, расположенный в Бишкеке. Crossroads Central Asia поддерживает, поощряет и практикует проведение профессиональных исследований в целях обеспечения открытости, безопасности и процветания Центральной Азии. W: <https://www.crossroads-ca.org/>.



the Hollings Center
for international dialogue

Данная аналитическая статья подготовлена в рамках проекта «Обсуждение международных отношений в Центральной Азии: региональное развитие и внерегиональные субъекты». Проект осуществляется под руководством Шаирбека Джураева и Эрика МакГлинчи при поддержке Центра Холлингса по международному диалогу.

Взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Crossroads Central Asia и/или Центра Холлингса по международному диалогу.