

**ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА: ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ (1992–2000 гг.)**

Рассматриваются факторы, оказавшие влияние на формирование внешней политики Казахстана, раскрывается содержание доктрины «многовекторности и сбалансированности», анализируются внешнеполитические приоритеты страны. Дается обзор внешнеполитических итогов 1990-х гг.

**Ключевые слова:** Казахстан; внешняя политика; многовекторность.

В своих первых шагах на международной арене страны Центральной Азии, в одночасье превратившиеся в независимые государства, не могли опереться на сформированные представления о национальных интересах, угрозах национальной безопасности и внешнеполитических приоритетах. Не имея традиций государственности, страны региона были лишены и исторического опыта самостоятельной внешней политики. Государства Центральной Азии испытывали острый недостаток экспертов-международников и подготовленных кадров для дипломатических ведомств, формирования национальных вооруженных сил и разведывательных служб, организации внешнеэкономической деятельности. Глубокий социально-экономический кризис, которым сопровождался распад Советского Союза, ограничивал внешнеполитические ресурсы стран региона.

Несмотря на минимальный внешнеполитический опыт, правящие круги центрально-азиатских государств вполне сознавали, что их способность к поддержанию контроля над социальными процессами в странах региона и сохранению собственной власти в значительной степени определяется внешней средой становления государственности. Перспективы наполнения провозглашенного суверенитета реальным содержанием, сохранения территориальной целостности и консолидации национальной идентичности зависели от заинтересованности ведущих государств мира и соседних стран в независимом статусе центрально-азиатских государств и обеспечении региональной стабильности. Привлечение капиталов и технологий, необходимых для смягчения последствий дезинтеграции Советского Союза, укрепления экономической основы суверенитета и модернизации национальных экономик, требовало более активного участия стран региона в международных экономических отношениях.

На формирование внешней политики независимого Казахстана определяющее влияние оказали наличие протяженных границ с Россией и Китаем (соответственно 7,5 тыс. и 1,7 тыс. км) и высокой доли славянского населения, насчитывавшего к началу 1992 г. 7,3 млн человек, или 43,4% населения страны [1. С. 294]. Руководство Казахстана сознавало, что развитие страны как «независимого суверенного государства при сохранении полной территориальной целостности», объявленное основной стратегической целью Астаны [2], требовало искусного внешнеполитического маневрирования, призванного, прежде всего, сбалансировать российские и китайские интересы в отношении Казахстана и снизить вероятность возникновения угроз Казахстану со стороны северного и восточного соседей, многократно превосходящих его по военным и экономическим возможностям и численности населе-

ния. В то же время важной составляющей внешней политики Казахстана изначально стало и развитие отношений с Соединенными Штатами, которое должно было способствовать формированию заинтересованности Вашингтона в консолидации казахстанской независимости и позволить Казахстану избежать чрезмерной зависимости от России и Китая. Поддержание «многосторонних и разновариантных военно-политических и экономических балансов, обеспечивающих безопасность и суверенность Казахстана», еще в 1992 г. было названо президентом Н.А. Назарбаевым основой внешней политики страны [3. С. 99]. Впоследствии эта доктрина стала известна как стратегия «многовекторности и сбалансированности» [4. С. 12].

Второй ключевой задачей внешней политики Казахстана стало содействие привлечению в экономику страны иностранных инвестиций. Руководство Казахстана не только рассчитывало, что иностранные инвестиции ускорят выход экономики из кризисного состояния и будут способствовать ее модернизации, но и полагало, что развитие сотрудничества с ведущими зарубежными компаниями, имеющими, как правило, тесные связи со своими правительствами, «усилит заинтересованность ведущих держав» в независимости страны [2]. Таким образом, масштабное привлечение иностранных инвестиций, прежде всего в нефтегазовый сектор, призванный, по замыслу казахстанского руководства, стать «локомотивом, который выведет страну из экономических трудностей», рассматривалось в Алма-Ате как задача стратегической важности [5. С. 205].

Хотя президент Н.А. Назарбаев подчеркивал, что Казахстан «не может позволить себе зависеть от отношений с какой-то одной страной или полагаться только на нее» [2], в Алма-Ате отчетливо понимали, что Казахстан в политическом, социальном и экономическом плане теснейшим образом связан с Россией и, соответственно, прочно встроено в охватывающий постсоветское пространство комплекс межгосударственных взаимосвязей. В этой связи руководство Казахстана фактически стало проводить курс на формирование «особых отношений с Россией» [6. С. 266], призванных создать благоприятные условия для становления казахстанской государственности. Эта внешнеполитическая линия объективно ограничивала пределы, в которых Казахстан мог следовать провозглашенной стратегии «многовекторности и сбалансированности». В то же время для руководства Казахстана тесные отношения с Россией имели ценность прежде всего как инструмент постепенного укрепления суверенитета страны и необходимого условие поддержания стабильности правящего режима. Военный союз и сотрудничество с Россией в сфере безопасности были необходимы Казахстану, поскольку страна, как признавали и сами казахстанские

специалисты, была малоспособна к самостоятельной обороне своей огромной, относительно малонаселенной и не защищенной природными барьерами территории [6. С. 263–264]. Поддержка российских и инициирование собственных проектов в сфере экономической интеграции диктовалась ориентацией на Россию внешней торговли Казахстана (53% экспорта и 68% импорта в 1992 г.) [7. С. 22], энергетической и транспортной взаимосвязанностью приграничных российских и казахстанских регионов, полной зависимостью казахстанского нефтяного экспорта от российских трубопроводов и необходимостью обеспечить лояльность правящему режиму со стороны русскоязычного населения.

В отношениях с Китаем казахстанское руководство исходило из того, что страна не может «допустить саму возможность конфронтации» с Пекином [8. С. 200]. Подавляющее превосходство КНР по численности населения, экономическим и военным показателям, культурно-цивилизационные различия, историческая память о конфликтах с Китаем, сложность и закрытость процесса формирования китайской внешней политики порождали в казахстанском обществе и политической элите опасения китайской экспансии и подозрения относительно целей и планов Пекина. Глубокое недоверие к Китаю усугублялись отсутствием взаимно согласованной линии границы (и, в частности, тем обстоятельством, что на картах, издаваемых в КНР, часть казахстанской территории обозначалась как китайская), неудовлетворенностью казахского меньшинства в Синьцзяне, насчитывающего около 1,3 млн человек, своим социально-экономическим положением и возможностями культурной самореализации, а также китайскими испытаниями ядерного оружия на полигоне Лобнор в Синьцзяне, наносящими ущерб состоянию окружающей среды и здоровью населения Северо-Восточного Казахстана [9. С. 204–206; 10. С. 145–169]. В то же время Казахстан был заинтересован в развитии экономического сотрудничества с Китаем и потенциальных выгодах от транзитного обслуживания торговли Китая со странами Ближнего Востока и Европы. Сознавая, что в казахстанско-китайском взаимодействии присутствуют основания для конфликта и что сам Пекин испытывает опасения относительно влияния казахстанской независимости на активизацию сепаратистских сил в СУАР, Алма-Ата, акцентируя внимание на совпадающих интересах сторон, стала проводить курс, направленный на смягчение конфликтного потенциала отношений с Китаем и обеспечение их предсказуемого и неконфронтационного характера.

Казахстанское руководство с начала 1990-х гг. проявляло высокую активность на американском направлении, стремясь получить возможность опираться на политическую поддержку Вашингтона при возникновении противоречий с Россией и Китаем, привлечь американские инвестиции и добиться выделения средств на конверсию предприятий военно-промышленного комплекса. Американский «вектор» призван был в перспективе стать важнейшим элементом «стратегического паритета» вокруг Казахстана [2], а отношения с США – приобрести характер «полноправного стратегического партнерства» [11. С. 165]. Отправными точками на пути к достижению этой цели стали интен-

сивные переговоры с Вашингтоном в 1992–1993 гг. о судьбе советского ядерного оружия, размещенного в Казахстане, и контракт на освоение крупнейшего Тенгизского нефтяного месторождения, заключенный на 40 лет между Казахстаном и американской корпорацией «Шеврон» в апреле 1993 г. Таким образом, было положено начало тесному американо-казахстанскому взаимодействию в сфере демонтажа ядерной инфраструктуры, сокращения и нераспространения ядерного оружия и провозглашенному Алма-Атой курсу на «сотрудничество с США по всему циклу добычи, переработки и экспорта... нефти» [12. С. 236].

Дополнительным измерением «многовекторности» стало турецкое направление казахстанской внешней политики. Развитие отношений с Турцией, проявившей в начале 1990-х гг. большую активность на центрально-азиатском направлении, рассматривалась казахстанским руководством как возможность спровоцировать обеспокоенность России перспективой «потери» Казахстана и тем самым побудить российскую сторону к уступкам по спорным вопросам (прежде всего в сфере согласования условий функционирования и реформирования «рублевой зоны») [13], как «инструмент продвижения интересов Казахстана в международных организациях» и источник получения помощи, кредитов и инвестиций [8. С. 510]. Иран представлял для Казахстана интерес в плане возможностей экспорта нефти через Персидский залив, но не воспринимался казахстанским руководством в качестве стратегически перспективного партнера из-за конфронтации Тегерана с США и политической и идеологической отчужденности Ирана от международной системы [8. С. 510]. Изначальный интерес к Индии и Пакистану, куда в феврале 1992 г. были нанесены первые официальные зарубежные визиты Н.А. Назарбаева, быстро сменился разочарованием безынициативностью индийской дипломатии и бизнеса, осознанием ограниченности экономических ресурсов Пакистана и настороженным отношением к действиям, предпринимаемым Исламабадом в Афганистане.

Исходная позиция Казахстана в отношениях с центрально-азиатскими соседями была двойственной. С одной стороны, Казахстан не скрывал стремления к лидерству в регионе, претендуя на ключевую роль в формулировании и выражении на международной арене солидарных интересов центрально-азиатских стран и подчеркивая стремление к интеграции в региональных рамках. С другой стороны, Казахстан, идентифицируя себя как «центрально-азиатское государство с явными признаками евразийства» [8. С. 506], тяготел к выстраиванию особых отношений с Россией и, демонстрируя высокую внешнеполитическую активность вне региональных рамок, старался не вмешиваться в противоречия, формирующиеся в южном субрегионе Центральной Азии.

В течение 1990-х гг. казахстанскому руководству удалось добиться консолидации государственности. После победы Н.А. Назарбаева в острой внутривнутриполитической борьбе, развернувшейся в первой половине 1990-х гг., в Казахстане сложился и стабилизировался умеренно авторитарный режим. Руководство страны взяло курс на постепенное и осторожное формирование моноэтнического государства, позволяющего отнес-

нить русскоязычное население от власти и распоряжения крупной собственностью, сохраняя при этом гражданский мир и территориальную целостность. Вследствие массовой эмиграции русских и украинцев доля славян в населении Казахстана к 1999 г. снизилась до 35%, тогда как доля казахов возросла до 53,4%; общая численность населения, правда, снизилась при этом с 16,5 до 14,9 млн человек [14. С. 300]. Усилению политического влияния казахов способствовал и перенос столицы страны на север, в Астану.

В 1995 г. экономика Казахстана прошла низшую точку спада, после чего начался хрупкий экономический рост, прерванный кризисом 1998 г. С 1999 г. экономика вновь вступила в полосу подъема, причем по итогам 2000 г. ВВП страны впервые продемонстрировал уверенный рост в 9,6%. С 1995 г. началось увеличение объемов нефтедобычи, превысивших в 1999 г. уровня 1991 г. и достигших в 2000 г. 36 млн т [15]. Была поставлена амбициозная задача доведения объемов добычи нефти к 2010 г. до 100 млн т, шансы на реализацию которой повышало открытие в мае 2000 г. на казахстанском шельфе Каспия крупного месторождения Кашаган [16].

В целом успешно шло и становление внешней политики Казахстана, чему способствовало незаурядное политическое мастерство Назарбаева и министра иностранных дел (до 1999 г.) К.К. Токаева. Казахстан, поддерживая тесные связи с Россией в сфере военной безопасности и экономики и подчеркнуто сохраняя общеполитическую лояльность Москве, добился фактического согласия российского руководства на строительство в стране моноэтнического государства, отказа России от идеи «двойного гражданства» для русскоязычного населения и уступок по вопросу о статусе Каспийского моря. Не оправдались опасения конфронтационного сценария развития отношений с Китаем; к концу десятилетия Астана и Пекин завершили пограничное урегулирование, ввели в действие согласованные в формате «шанхайской пятерки» меры доверия в военной сфере и режим ограничения вооруженных сил в районе границы и начали сотрудничать в нефтегазовой сфере. Казахстан снискал себе хорошую репутацию на международной арене присоединением к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерного государства и согласием на вывод советского ядерного оружия в Россию и демонтаж ядерной инфраструктуры, привлек внимание инициативами создания азиатского аналога СБСЕ – Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) – и формирования специальной Экономической комиссии ООН для Центральной Азии. Первая встреча СВМДА на уровне министров иностранных дел состоялась в Алма-Ате в сентябре 1999 г.

За 1990-е гг. произошла реальная диверсификация внешнеэкономических связей Казахстана. С 1998 г. Европейский союз стал для Казахстана основным рын-

ком экспорта. В 1999 г. доля промышленно развитых стран во внешнеторговом обороте страны (34%) впервые превысила долю России (27%) [17]. Казахстан привлек более 10 млрд долл. иностранных инвестиций, главным образом в нефтегазодобывающую и металлургическую промышленность (соответственно 55 и 20% общего объема накопленных инвестиций). Основными инвесторами стали США (38%) и страны ЕС (26%), прежде всего Великобритания и Нидерланды [18. С. 266–267]. По объему привлеченных иностранных инвестиций на душу населения Казахстан занял первое место среди стран СНГ. В 1996 г. Казахстан стал второй после России страной СНГ, разместившей государственные ценные бумаги на международном рынке. Однако, как продемонстрировал экономический кризис 1998 г., заставивший Казахстан срочно обратиться за помощью к Международному валютному фонду (МВФ), открытие страны для перемещений капитала при сохранении сырьевой экспортной ориентации сделало страну опасно зависимой от конъюнктуры мировых финансовых рынков и колебаний цен на нефть [19. С. 140]. Начало нового витка экономического роста позволило Казахстану, хотя Астана и получила в течение 1990-х гг. наибольшие среди стран Центральной Азии объемы кредитов от МВФ и Международного банка реконструкции и развития, досрочно погасить задолженность перед МВФ уже в 2000 г. [20].

В то же время американский «вектор» внешней политики Казахстана, при всей прочности позиций, занятых американскими компаниями в нефтегазодобывающем секторе казахстанской экономики, не получил к концу 1990-х гг. развития, достаточного для реального «балансирования» отношений с Россией и Китаем. Невзирая на усилия Астаны, Вашингтон, как признавали сами казахстанские эксперты, не склонен был придавать отношениям с Казахстаном характер «стратегического партнерства» [21. С. 253]. Притязания Казахстана на лидирующую роль в Центральной Азии натолкнулись на острую конкуренцию со стороны Узбекистана и сопротивление Туркменистана; лишь Киргизия ориентировалась в региональной политике на Астану. Только в 1999–2000 гг., констатируя, что ситуация в Центральной Азии в сфере безопасности «резко ухудшилась» [16], казахстанское руководство приступило к увеличению финансирования вооруженных сил, формированию военных округов и укреплению южной границы [22. С. 64–65].

В целом 1990-е гг. явились для внешней политики Казахстана временем скорее создания предпосылок и условий для реализации стратегии «многовекторности и сбалансированности», чем ее фактического осуществления. Состоявшись как государство и укрепив экономику, Казахстан только вступил на путь к становлению в качестве полюса формирующейся региональной подсистемы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Russia and Eurasia Facts and Figures Annual*. Vol. 18. 1992. Gulf Breeze, FL, 1993.
2. Долгосрочная стратегия развития Казахстана «Казахстан – 2030». URL: [http://www.akorda.kz/www/www\\_akorda\\_kz.nsf/sections?OpenForm&id\\_doc=DD8E076B91B9CB66462572340019E60B&lang=ru](http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DD8E076B91B9CB66462572340019E60B&lang=ru)
3. Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства // Назарбаев Н.А. Пять лет независимости. Из докладов, выступлений и статей Президента Республики Казахстан. Алматы, 1996. С. 92–125.

4. Токаев К.К. Основные аспекты процесса становления и развития внешней политики Республики Казахстан // Актуальные проблемы внешней политики Казахстана: Сб. ст. М., 1998. С. 11–33.
5. Нургалиев Б.К. Нарращивание экономического и инвестиционного сотрудничества – приоритетное направление казахстанско-американского взаимодействия // Приоритеты казахстанской дипломатии на рубеже веков. М., 2000. С. 201–211.
6. Kasenov O. The Institutions and Conduct of the Foreign Policy of Postcommunist Kazakhstan // The Making of Foreign Policy in Russia and the New States of Eurasia. Armonk; N.Y.; L., 1995. P. 263–285.
7. Zviagelskaia I.D. The Russian Policy Debate on Central Asia. L., 1995.
8. Токаев К.К. Преодоление. Дипломатические очерки. Алматы, 2003.
9. Laumulin M. Kazakhstan's Nuclear Policy and the Control of Nuclear Weapons // The Nuclear Challenge in Russia and the New States of Eurasia. Armonk, N.Y., L., 1995. P. 181–211.
10. Laruelle M., Peyrouse S. China as a Neighbor: Central Asian Perspectives and Strategies. Wash., Stockholm, 2009.
11. Сулейменов Т.С. Вопросы экономики в казахстанско-американских отношениях // Внешняя политика Казахстана. Алматы; Москва, 1995. С. 161–166.
12. Нургалиев Б.К. Казахстанско-американские отношения: от взаимопонимания к сотрудничеству // Актуальные проблемы внешней политики Казахстана: Сб. ст. М., 1998. С. 232–240.
13. Nazarbaev on CIS Ties, Trade, and Disarmament. November 26, 1993 // Russia and the Commonwealth of Independent States. Documents, Data, and Analysis. Armonk; N.Y.; L., 1997. P. 179–180.
14. Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве. М., 2009.
15. Агентство Республики Казахстан по статистике. Производство промышленной продукции в Республике Казахстан за 1991–2009 годы. URL: <http://www.stat.kz/digital/poromishlennost/Pages/default.aspx>
16. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаеву народу Казахстана. Октябрь 2000 г. URL: [http://www.akorda.kz/www/www\\_akorda\\_kz.nsf/sections?OpenForm&id\\_doc=794137BB59CB78A3462572340019E5D6&lang=ru&L1=L2&L2=L2-22](http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=794137BB59CB78A3462572340019E5D6&lang=ru&L1=L2&L2=L2-22)
17. International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics Yearbook. Wash., 2002.
18. UNCTAD. World Investment Directory. Vol. VII, p. I. N.Y.; Geneva, 2000.
19. Жуков С.В., Резникова О.Б. Центральная Азия в социально-экономических структурах современного мира. М., 2001.
20. International Monetary Fund. News Brief: Kazakhstan Repays the IMF Ahead of Schedule. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2000/nb0035.htm>
21. Kasenov O. The National Security of the Republic of Kazakhstan. Windows of Vulnerability // Russia and Eurasia Documents Annual. 1998. Vol. 2. Gulf Breeze, Fl., 1999. P. 250–256.
22. Назарбаев Н.А. Критическое десятилетие. Алматы, 2003.

Статья представлена научной редакцией «История» 4 апреля 2010 г.