

8 декабря 2024 г.

Организация тюркских государств (ОТГ): эволюция в 2023-2024 гг.

Евгений Троицкий

Десятый – юбилейный – и одиннадцатый саммиты ОТГ, состоявшиеся в ноябре 2023 г. и в ноябре 2024 г. соответственно в Астане и Бишкеке, не стали важными вехами в развитии Организации, но, обозначив тенденции ее эволюции, пролили свет на фундаментальное противоречие, обозначившееся в фундаменте тюркского союза.

Прежде всего, отчетливо проявилось, что реализация инициатив, продвигаемых Турцией в рамках ОТГ, осуществляется неравномерно, зачастую с большой задержкой и в минимальном объеме. Казахстан и Узбекистан стремятся использовать ОТГ как площадку для выдвижения собственных инициатив, максимизировать свою роль в Организации, сдерживать наиболее опасные для правящих в Астане и в Ташкенте элит проявления пантюркистской идеологии и практики. Показательно, что на саммите ОТГ в Астане в ноябре 2023 г. были приняты только декларативные и протокольные решения.

Между Самаркандом (2022 г.) и Бишкеком (2024 г.): основные сферы взаимодействия в рамках ОТГ

Инициативы в сфере безопасности

Запущенный по инициативе Турции механизм встреч секретарей Советов безопасности стран ОТГ разворачивается медленно. Более года прошло между первой (июнь 2022 г., Анкара) и второй (октябрь 2023 г., Ташкент) встречами. Конкретным результатом стало создание экспертной группы и договоренность о подготовке дорожной карты по исполнению принятых в рамках механизма решений. Об отсутствии у стран Центральной Азии значительной

Евгений Троицкий, профессор кафедры мировой политики Национального исследовательского Томского государственного университета.

Исследование выполнено при поддержке Программы развития Томского государственного университета (Приоритет-2030).

заинтересованности в инициативе свидетельствует тот факт, что если участников первой встречи принял лично президент Турции Т.Р. Эрдоган, то президент Узбекистана Ш.М. Мирзиёев ограничился приветственным посланием участникам ташкентской встречи. Третья встреча (октябрь 2024 г., г. Туркестан, Казахстан) осталась практически незамеченной экспертным сообществом, и о каких-либо ее результатах не сообщалось. Если участников очередной встречи секретарей Советов безопасности стран ШОС (апрель 2024 г.) и первой встречи секретарей Советов безопасности стран Центральной Азии (май 2024 г.) принял лично президент Казахстана К.-Ж.К. Токаев, то участники туркестанской встречи не получили от него даже приветствия.

Большой интерес вызвала инициатива проведения регулярных межмидовских консультаций по политическому планированию, выдвинутая Турцией в 2022 г. На вторых консультациях, прошедших в мае 2023 г. в Баку, было принято решение о повышении их уровня до заместителей министров иностранных дел. Рост заинтересованности стран Центральной Азии в этом механизме связан с повышением реальной роли министерства иностранных дел в государственном аппарате Турции после назначения в июне 2023 г. министром Х. Фидана, бывшего главы турецкой разведки. Третья встреча в этом формате прошла в Анкаре в октябре 2024 г.

Торгово-инвестиционная сфера

Об учреждении Тюркского инвестиционного фонда со скромным уставным капиталом в 500 млн. долл. было объявлено в марте 2023 г. Соглашение о его создании вступило в силу только в феврале 2024 г., поскольку центральноазиатские страны ОТГ вынесли его на ратификацию лишь поздней осенью 2023 г. Первая встреча совета управляющих Фонда прошла в мае 2024 г., а финансирование им проектов начнется только в 2025 г.

Выдвинутое в 2022 г. Турцией предложение создать Банк развития ОТГ не получило реализации, хотя было публично поддержано Узбекистаном, выразившим желание разместить штаб-квартиру Банка в Ташкенте. На Бишкекском саммите 2024 г. президент Узбекистана вновь высказался в поддержку создания Банка развития, но в итоговой декларации этот тезис не получил отражения.

Соглашение о создании упрощенного таможенного коридора между правительствами государств-членов ОТГ, подписанное на саммите в Самарканде в ноябре 2022 г., было ратифицировано Казахстаном только в сентябре 2024 г., после чего, наконец, вступило в силу. Между тем двустороннее казахстанско-турецкое соглашение о международных комбинированных перевозках грузов, подписанное в мае 2022 г., было ратифицировано Казахстаном в мае 2024 г., но остается нератифицированным турецкой стороной.

Транспортная сфера

Соглашение о международных комбинированных грузовых перевозках между правительствами государств-членов ОТГ, подписанное на самаркандском саммите 2022 г., остается

нератифицированным Узбекистаном. Казахстан ратифицировал его в июне 2024 г. с существенной оговоркой, согласно которой выдача специальных разрешений на транзит для автомобильных транспортных средств, участвующих в комбинированных перевозках через Каспийское море, будет осуществляться на основании двусторонних соглашений, а не решений наднационального органа, создаваемого в этой сфере, – Совместного комитета¹. В целом, страны Центральной Азии предпочитают фиксировать двусторонние договоренности в транспортной сфере с Турцией и использовать национальные полномочия в транзитно-транспортной сфере для оказания воздействия на соседей.

В сфере железнодорожного транспорта запущен механизм встреч руководителей национальных железнодорожных компаний стран ОТГ. Реализован пилотный проект по перевозке грузов на основе системы электронного обмена бланками разрешения на транспортировку между Узбекистаном и Азербайджаном (декабрь 2022 г.). Система запущена на двусторонней основе между Узбекистаном и Турцией. В июле 2024 г. был подписан многосторонний меморандум о взаимопонимании, предусматривающий распространение этой системы на все страны ОТГ.

Гуманитарная сфера

Встречи министров образования стран ОТГ приобрели устойчиво-регулярный характер. В то же время выдвинутая Казахстаном инициатива создания Сетевого университета тюркских государств не приблизилась к реализации, поскольку Анкара стремится к контролю над многосторонним образовательным сотрудничеством, что входит в противоречие с намерением Казахстана стать лидером в формировании Центральноазиатского пространства высшего образования. Стипендиальная программа ОТГ «Орхун», координируемая Турцией через Союз тюркских университетов, уже семь лет реализуется в минимальном (несколько десятков академических мобильностей в год) формате.

Действующая под эгидой ОТГ Международная Тюркская академия разработала учебники «Общая тюркская история», «Общая тюркская литература» и «География тюркского мира». Достигнута договоренность о внедрении учебников в учебный процесс в учреждениях среднего образования, пока в рамках факультативных занятий. Показательно, что узбекские специалисты не принимали участия в разработке учебников, а сам Узбекистан имеет в Международной Тюркской академии только статус наблюдателя.

Туркменистан и ОТГ

Постоянной «интригой» в деятельности ОТГ остается вопрос о членстве Туркменистана в Организации. Ашхабад продолжает успешно сопротивляться попыткам Турции, порой выходящим за дипломатические рамки, вынудить Туркменистан сменить статус наблюдателя при

¹ Соглашение о международных комбинированных грузовых перевозках между правительствами государств-членов ОТГ. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39378868&pos=4;-165#pos=4;-165&sel_link=1010217433

ОТГ на полноценное членство. В марте 2024 г. Туркменистан пошел на крупную уступку, согласившись на вступление Торгово-промышленной палаты страны и туркменского Союза промышленников и предпринимателей (являющегося фактически государственным органом управления экономикой) в Союз торгово-промышленных палат тюркских стран. Однако, сделав шаг вперед, Ашхабад сделал два шага назад. Туркменистан проигнорировал неформальный саммит ОТГ в азербайджанской Шуше в июле 2024 г. На саммите ОТГ в Бишкеке Туркменистан представлял посол страны в Кыргызстане, что стало явным афронтом Организации (прежде на саммитах ОТГ Туркменистана представляли либо президент, либо фактический глава государства, Национальный лидер Г. Бердымухамедов). Закрытость процесса принятия решений в Туркменистане не позволяет заключить, с чем связан этот демарш. Возможно, так Ашхабад выразил протест против принятия в Турции новых правил найма иностранной рабочей силы, вступивших в силу с октября 2024 г., которые существенно облегчают трудоустройство иностранных граждан¹. Масштабный выезд граждан Туркменистана в Турцию на заработки и формирование в туркменской диаспоре в Турции оппозиционных настроений давно вызывает недовольство Ашхабада.

Институциональное строительство

В 2023-2024 гг. в ОТГ продолжали формироваться новые совещательно-консультативные органы. Состоялись первые встречи министров внутренних дел, министров юстиции, министров промышленности, науки, технологий и инноваций, руководителей антимонопольных служб.

Бишкекский саммит 2024 г.

Как и предыдущий саммит в Астане, бишкекская встреча ОТГ на высшем уровне оказалась скупа на решения. Помимо итоговой декларации и ряда протокольных и символических решений (среди последних – решение о принятии Хартии Тюркского мира и «Тюркского зеленого видения»), было принято Положение о постоянных представителях стран-членов при ОТГ, достроившее институциональную структуру ОТГ важным для любой международной организации элементом, подписаны соглашение о партнерстве в области цифровой экономики, меморандумы о взаимопонимании о создании Совета председателей национальных банков стран-участниц и Тюркского совета по зеленым финансам.

В преддверии саммита большой резонанс получило принятое министерством национального образования Турции решение заменить в учебной программе по истории наименование «Центральная Азия» на «Туркестан», громко поддержанное самим Т.Р. Эрдоганом². Вскоре последовала новость о согласовании комиссией, созданной при Международной

¹ Turkey Eases Work Permit Rules for Foreign Workers: All You Need to Know. URL: <https://travelobiz.com/turkiye-eases-work-permit-rules-for-foreign-workers-all-you-need-to-know/>

² Турция меняет термин «Центральная Азия» на «Туркестан». URL: <https://kun.uz/ru/news/2024/10/11/tursiya-menyayet-termin-tsentrlnaya-aziya-na-turkestan>

Тюркской академии, общетюркского алфавита, состоящего из 34 букв. Это известие, с энтузиазмом воспринятое в Турции и Азербайджане, однако, не вызвало сходной реакции у центральноазиатских стран ОТГ, две из которых – Казахстан и Кыргызстан – продолжают пользоваться кириллицей (что ряд членов комиссии, разработавшей общетюркский алфавит, обозначили как «главную проблему»¹). В Бишкекской декларации лишь лапидарно сказано, причем в не бросающемся в глаза пункте 93, что главы государств «приняли к сведению» итоги работы комиссии². Работа комиссии в итоге нашла отражение в меморандуме о взаимопонимании о разработке Большой тюркской языковой модели ОТГ, то есть в решении о продолжении дальнейших усилий по согласованию рамок единого языкового пространства.

Бишкекская декларация щедра на посулы. Она содержит обещание начать переговоры о создании целого ряда общих рынков, в том числе финансового, сельскохозяйственного, промышленного, туристического, инновационно-технологического и образовательного. Обозначено намерение создать рабочую группу ОТГ по Афганистану. Создан новый орган – совет министров охраны окружающей среды и экологии. Отмечена инициатива Кыргызстана учредить в рамках ОТГ Совет глав правительств (учитывая, что в Турции нет должности главы правительства, инициатива не столь бесспорна, как кажется). Интересным представляется заявленное намерение открыть совместный Медицинский университет стран ОТГ.

Стагнация и ее причины

Конечно, не следует ожидать от каждой встречи в верхах межправительственных организаций прорывных решений. Тем не менее в ОТГ явно обозначились признаки стагнации, подмены реальной работы громкой риторикой, декларациями и созданием символов (на Бишкеком саммите был принят новый флаг ОТГ). Неслучайно в программной статье К.-Ж.К. Токаева «Ренессанс Центральной Азии: на пути к устойчивому развитию и процветанию», опубликованной в августе 2024 г. к Шестой Консультативной встрече глав государств Центральной Азии, ОТГ упоминается лишь один раз, в самом конце перечня организаций, в которых участвуют страны региона³.

Главная причина стагнации – назревание кризисных явлений в Турции, лидере и инициаторе ОТГ. В турецкой правящей элите усугубляются противоречия, связанные с ослаблением режима личной власти Т.Р. Эрдогана, подтачиваемого беспрецедентным по масштабам поражением правящей партии на местных выборах в марте 2024 г., затянувшимся социально-экономическим кризисом (экономический рост в 2024 г. снизился до 2,5 % в годовом

¹ Филологи назвали проблемы ввода единого языка Турции и ряда стран СНГ. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/09/2024/66e9dd659a79473960cd7b28>

² Bishkek Declaration. URL: <https://www.turkicstates.org/en/news/bishkek-declaration-of-the-11th-summit-of-the-organization-of-turkic-states>

³ Токаев К.-Ж. К. Ренессанс Центральной Азии: на пути к устойчивому развитию и процветанию. URL: <https://kazpravda.kz/n/renessans-tsentralnoy-azii-na-puti-k-ustoychivomu-razvitiyu-i-protsvetaniyu/>

исчислении, а уровень инфляция, упавший с 75 % до 49 %, остается исключительно высоким¹), обострением курдского вопроса, неясностью перспектив принятия новой конституции и наделения Эрдогана правом вновь баллотироваться на пост главы государства, ухудшением состояния здоровья президента, борьбой в семье Эрдогана вокруг кандидатуры предполагаемого преемника. Глобальные амбиции Турции входят в противоречие с ограниченностью ее внешнеполитических ресурсов: Анкара не смогла повлиять ни на ход украинского кризиса, ни на войну на Ближнем Востоке. Пробуксовывает и армяно-азербайджанское мирное урегулирование, которое должно открыть для Турции и Азербайджана возможность налаживания прямого транспортного сообщения через Зангезурский коридор. Складывается впечатление, что центральноазиатские страны ОТГ устали от громкой риторики Эрдогана о ситуации в секторе Газа, израильско-ливанском конфликте, кипрской проблеме, напрямую не затрагивающих национальные интересы государств региона. Показательно, что на саммиты ОТГ в Самарканде и в Астане не был приглашен никем, кроме Турции, президент непризнанной Турецкой Республики Северного Кипра, считающейся страной-наблюдателем при ОТГ, хотя в Бишкеке он вновь появился в составе участников.

Вторая причина – укрепление международной субъектности Казахстана и Узбекистана. Казахстанское руководство взяло курс на выведение Казахстана в категорию «средних держав»². Не прибегая к соответствующей терминологии, но с неменьшими основаниями подобную же линию ведет Узбекистан. Соответственно, у ведущих стран ОТГ сформировались разные траектории движения в международной системе: Турция стремится покинуть «весовую категорию» средних держав и вернуться в категорию великих держав, а Казахстан и Узбекистан – закрепиться в категории средних держав. Для Казахстана и Узбекистана ОТГ – один, и не основной, инструмент проведения политики балансирования, а для Турции – один из инструментов усиления влияния в Закавказье и Центральной Азии.

В целом, Казахстан и Узбекистан успешно противодействуют попыткам Турции закрепить единоличное лидерство в ОТГ, установить контроль над институциональной структурой Организации и сформировать наднациональный компонент ОТГ. Для усиления ОТГ как инструмента турецкого лидерства в Центральной Азии Анкаре необходимы преодоление длительного социально-экономического кризиса, проявление готовности к значительным инвестициям в Центральной Азии или существенные внешнеполитические достижения, работающие на продвижение общих интересов стран ОТГ, – например, успешное посредничество между Россией и Украиной, распространение турецкой сферы влияния в Закавказье на Армению и Грузию или возрождение изрядно потрепанного бурями последнего десятилетия американо-турецкого альянса.

¹ Turkey Economic Growth Slows to 2.5% in face of Rate Hikes. URL: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkish-economy-grew-25-q2-below-forecasts-2024-09-02/>

² Глава государства выступил с лекцией «Казахстан и роль средних держав: продвигая безопасность, стабильность и устойчивое развитие». URL: <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-vystupil-s-lekciey-kazahstan-i-rol-srednih-derzhav-prodvigaya-bezopasnost-stabilnost-i-ustoychivoe-razvitie-244173>