

Нефть и политика, как любовь и разлука, ходят в паре. Большая нефть ходит под руку с большой политикой. В Казахстане есть нефть, но огромная по территории и удаленная от океанов страна должна решить внутривнутриполитическую проблему консолидации регионов и внешнеполитическую проблему доставки нефти потребителям. Во все эти нефтеполитические игры вмешиваются как потребители нефти, так и страны, через территории которых пройдут трубопроводы.

Автор статьи показывает расклад сил и основные проблемы в данной игре и предлагает их решить, объединив страны в так называемую ЕАНГА – координационную сеть евроазиатской нефтегазовой ассоциации. Такого рода ассоциация, выполняющая только координационную функцию, была бы весьма полезной. Однако, на наш взгляд, противоречия между заинтересованными странами настолько велики, что пока, на наш взгляд, такую нужную ассоциацию просто невозможно создать.

ЭК

Руководству Казахстана предстоит решить комплекс трудных политических и экономических проблем. Эти проблемы, совершенно очевидно, и определяют ту стратегическую линию в плане международного энергетического развития, которую предпочтет для себя Казахстан. Перед президентом Назарбаевым стоит задача - обеспечить территориальную целостность страны. В этом плане заслуживает внимания тот факт, что Китай стремится заполнить вакуум, образовавшийся в Центральной Азии. Выбрал он для этого момент, когда западные державы слишком уж озаботились в определенном смысле бутафорской борьбой Турции и Ирана за сферу влияния в этом регионе.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГЕОГРАФИЯ ЭКОНОМИКИ КАЗАХСТАНА

Политическое руководство страны должно консолидировать свои три ключевых региона. Богатые нефтью западные регионы непрочь стать экспортёрами на западные рынки и уже привлекли западный капитал. На юге крепнут узы с Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Север и центр региона резко тяготеют к приграничью юга Сибири.

1. Западный макрорегион

Обширные пространства западного макрорегиона - это пустыни и болота. Свыше трети населения страны проживает в областных и районных центрах, где сосредоточилось более двух третей всего городского населения. В среднем на 1 кв. милю здесь приходится всего два человека. На этих удаленных от центральной власти просторах местной элите не так уж трудно проводить политику, несколько отличную от той, которая в наибольшей степени устроила бы центр. Имеется в виду то, что местные властители здесь весьма не равнодушны к идее обретения большей экономической самостоятельности и, соответственно, большей доли участия в нефтяных прибылях. Клановые структуры на западе страны тяготеют также и к более широкой политической автономии. Они могут нарушить неустойчивый баланс интересов внутри Казахстана, создать напряженность в отношениях с Россией, также могут и кооптировать любых политических ставленников Алматы.

2. Южный макрорегион

Здесь проживает почти две пятых населения страны. Четыре пятых из 6,5 млн местных жителей проживают в трех центральных областях (плюс город Алматы). Огромные пространства во всех пяти областях занимает пустыня, но есть также и плодородные сельскохозяйственные угодья. Населенные пункты располагаются вдоль главных рек (Сырдарья, Таласа, Или), по береговой линии озера Балхаш и вдоль железных дорог (параллельно Сырдарье расходящихся на восток в Шымкент, Жамбыл, Шу и Талдыкорган). В хозяйствах с богатым земледелием традиционно осуществлялось коллективное ведение хозяйства (в частности, в бассейнах рек Сырдарья и Или).

3. Особой значимости северо-центральный макрорегион

Десять территориальных образований в Центральном и Северном Казахстане характеризуются большим

¹ Доктор (Ph.D.) Роберт Катлер получил образование в Массачусетском институте технологии и университете Мичигана. Он работал более 20 лет по проблемам Евразии, специализируясь на энергетических проблемах Евро-Кавказа и постсоветских стран. Его специализация также включает организационный анализ создания и обучения в информационных системах межкультурного общения.

разнообразием. Вся северная оконечность Казахстана выше пятидесятой параллели представляет как бы субрегион: именно эту территорию Россия с царских времен рассматривала как зону своих интересов. Характер расселения людей здесь почти всецело определяется направлением течения трех рек и тремя железнодорожными линиями. Кроме того, приграничные города всегда весьма тяготели к торговле с соседними российскими городами; ныне происходит то же самое. И даже у этого русифицированного региона - дифференцированная история, явленная фактом существования двух областей компактного проживания русских: малой и большой. Малая - это широкая полоса приграничья, где сконцентрированы промышленные предприятия, связанные с освоением природных богатств и развитием тяжелой индустрии. На эту «тень» границы между Россией и Казахстаном накладывается более крупная область, куда входят сельскохозяйственные угодья, исторически заселенные русскими. Эти территории не ограничиваются знаменитой хрущевской целиной, но простираются почти до центральных областей страны. Эта часть страны в основном совпадает с областью расселения северного (среднего) казахского жуза.

Другой важный субрегион известен как «полигон», область, подвергавшаяся воздействию выпадавших радиоактивных осадков с ядерного полигона в Семее (Семипалатинске). Здесь возникли политические предпосылки для образования партии Народный конгресс Казахстана, кооптированной затем президентом Нурсултаном Назарбаевым на его пути во власть. «Полигон» смыкается с зоной, ставшей ареной действия кампании по освоению целинных и залежных земель, и с зоной традиционно русских сельскохозяйственных и промышленных административных образований, главным образом, в Павлодарской, Актюбинской и отчасти в Карагандинской областях.

Это место смычки областей имеет чрезвычайно важное значение для удержания Северного Казахстана в государственных границах страны, для укрепления его политической связи с ее центром. Усилия в этом направлении совершенно необходимы для обеспечения политической и экономической целостности страны. Три области - Павлодарская, Актюбинская и Карагандинская - ключевые для поддержания демографической и экономической целостности северо-центрального макрорегиона страны. Этот северо-центральный макрорегион - самый крупный из трех географических макрорегионов страны и представляет единственный «полюс притяжения», способный удерживать в единой связке запад и юг. Карагандинская область, по сути, представляет собой южную и северную границы среднего жуза, другими словами, географический переход между северной и центральной частями современного Казахстана. Сюда также входит металлургический центр Темиртау, а также столица Астана.

КИТАЙ – ЭТО НЕ ВЫХОД ИЗ ПОЛОЖЕНИЯ

Экономика западного региона основывается преимущественно на нефти, тогда как таковая южного - в основном на сельском хозяйстве, а в северо-центральном -

главным образом на добывающей промышленности и в какой-то мере на сельском хозяйстве. Центрами этих трех макрорегионов являются, соответственно, две богатые нефтью области на Каспии, три самые густонаселенные области на юге (плюс город Алматы) и три области на стыке районов «полигона» и «целинных земель». Это примерно одна треть территории страны. Здесь, однако, сосредоточены почти две трети ее населения, производящие две трети экономического продукта страны. Не будет преувеличением сказать, что суть проблемы национального единства в Казахстане состоит в том, чтобы увязать воедино эти дивергирующие регионы, поощряя самобытное развитие каждого из них при одновременном укреплении консолидирующего их политического и экономического центра страны. При этом чрезвычайно многое зависит от решения сверхзадачи: как можно быстрее и в как можно больших количествах доставить на рынок нефть.

В связи с этим можно было бы считать вполне логичным и приемлемым вариантом решения проблемы китайский проект прокладки нефтепровода через северо-центральную часть в Сынцзян. Увы, реализация его сопряжена с огромными финансовыми и техническими трудностями... В новом столетии потребность Китая в энергоносителях будет возрастать, поскольку спрос на них внутренний рынок удовлетворить полностью не сможет, особенно в сфере транспорта. Во-первых, недостаточно капитала для инвестиций и неясно, откуда его взять. Во-вторых, завершение технико-экономического обоснования откладывалось несколько раз. В-третьих, даже при нынешних ценах на нефть, которые восстанавливаются после недавнего спада, строительство этого нефтепровода экономически не выгодно. В-четвертых, имеются политические аргументы против этой идеи, - взять хотя бы межэтнические трения в Сынцзяне, где уйгуров дискриминируют по расовому признаку похлеще, чем (сербы) косоваров в Югославии. В-пятых, перспектива оседания в Казахстане китайских рабочих отнюдь не радует молодых казахов, которым придется в таком случае конкурировать с ними за рабочие места, землю и свое будущее на этой земле. В-шестых, неясно, что необходимо сделать в организационном плане для осуществления проекта; также остаются нерешенными организационные проблемы управления производственными мощностями, находящимися здесь в собственности Китая. Наконец, в-седьмых, все вышесказанное означает, что нерешаемость технических проблем может возобладать и поставит, фигурально выражаясь, крест на всей идее. Даже Азиатский банк развития проявил скепсис, если не сказать больше - пессимизм, - в отношении шансов на успех этого проекта.

ПРОБЛЕМЫ И УРОКИ ПРОШЛОГО

Правительство Казахстана пытается определиться с выбором вариантов экспортных маршрутов для транспортировки тенгизской нефти. Оно может решить воздержаться от принятия решения. Возможность выбора есть. Кроме маршрута в Сынцзян, реальным представляется воспользоваться: 1. Каспийским трубопроводным консорциумом (КТК), трубопроводом, который, согласно

проекту, пройдет по южной России, 2. через море в Баку, а оттуда в Джейхан, и 3. южным маршрутом через Иран. Все это достаточно неопределенно. Совершенно очевидно пока только одно: Казахстан хочет и ему очень и очень важно как можно скорее и в больших объемах приступить к продаже нефти.

Трудности освоения природных богатств Тенгиза обнажили три существующие повсеместно проблемы, при решении которых может оказаться полезным опыт международного сотрудничества по проблемам окружающей среды. С ними неизбежно придется столкнуться в дальнейшем при освоении всех каспийских месторождений.

1. Проблема первая: в энергетических консорциумах сознают, что нуждаются в помощи и не могут работать в одиночку

Технические проблемы при сооружении нефтепроводов неотделимы от политических вопросов типа: кто и где построит трубопроводы и будет их контролировать, а также кто будет их финансировать и управлять ими. Природные, геофизические и технологические неблагоприятные факторы диктуют необходимость объединения финансовых ресурсов и транспортных мощностей разработчиков. Сложность технических проблем разработки Тенгизского месторождения

Задача - обеспечить территориальную целостность страны.

уже потребовала новых форм организации и принятия решений. Используемые в настоящее время политические и экономические методы стимулирования производственной деятельности представляют собой, кажется, отжившие свое методы ведения бизнеса. Имеется в виду, насколько при этом используются специальные знания в таких различных, но взаимосвязанных областях, как управление предприятием, политическая инженерия и решение финансовых вопросов.

2. Вторая проблема заключается в том, что одностороннее принуждение не срабатывает. Отсюда мораль: массовый доступ пользователей к оперативно оцениваемой информации – на пользу государству

Государства с окончанием “холодной войны” должны практиковать неустанный поиск и оперативную обработку свежей информации, поскольку в мире нет барьеров для сдерживания ее потоков, как нет барьеров и для желающих воспользоваться этой информацией. Вовлеченность граждан богатой ресурсами страны в глобальный процесс обмена информацией представляет разновидность, по крайней мере, «виртуального» участия граждан страны в формировании политики. Наподобие того, как это без помех со стороны законодательных органов происходит в таких малых странах Европы, как Голландия. Там общественные “группы по интересам” давно напрямую сотрудничают с министерствами в разрешении политических проблем. На примере Азербайджанской международной операционной компании

(АМОК) хорошо видно, как эффективно без посредников частные добровольные и неправительственные организации могут неформально сотрудничать с правительствами.

3. Проблема закрытости правительства

Кулуарный метод руководства не всегда проходит. Отсюда еще одна мораль: человеческие ресурсы должны быть лучше интегрированы в политический процесс

Действительно, представляется необходимым облегчить гражданам участие в управлении государством. Население Каспийского региона характеризуется высокой грамотностью, информированностью, политической активностью. Более того, зарубежные инвесторы все более начинают склоняться к мысли, что их собственные экономические интересы хорошо коррелируют с появлением делового молодого поколения, которое сможет принимать ответственные решения и сменить нынешних лидеров в XXI веке. Здесь среднесрочные и долгосрочные интересы правительств и консорциумов совпадают, поскольку по мере того как нарождающаяся новая международная система начинает все более и более заявлять о себе, в новых независимых государствах все более ощущается спрос на людей, способных адекватно и динамично реагировать на быстро меняющееся окружение.

В ЧЕМ ОСОБАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ЭТИХ ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКИХ ЛЕКЦИЙ В СВЕТЕ ПОНЯТИЙ О НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОМ РЕВОЛЮЦИОННОМ ПРЫЖКЕ И ЕГО РОЛИ В ПОВЕЩЕНИИ ИСТОРИИ И НАШЕЙ СОВРЕМЕННОСТИ

Это не единственные уроки, которые можно извлечь из истории развития богатого углеводородами Каспийского региона. Сравнение опыта Азербайджанской международной операционной компании и КТК очень хорошо это демонстрирует и позволяет сделать более широкие обобщения касательно эффективности работы международных учреждений, ориентированных на окружающую среду:

1. В энергетических консорциумах сознают, что даются в помощи и не могут работать в одиночку. Отсюда – вывод: необходимо строить отношения на договорной основе.

2. Одностороннее принуждение не срабатывает, даже тот, как метод, изжил себя; массовый доступ пользователей к оперативно оцениваемой информации – на пользу государству. Вывод: не в интересах государства игнорировать веление времени.

3. Кулуарный метод закрытого для критики руководства не всегда проходит; человеческие ресурсы должны быть лучше интегрированы в политический процесс

Вывод: приоритеты должны быть отданы динамичному и эффективному социуму.

В марте этого года частная консалтинговая фирма США “Legal Technical and Advisory Services” (“ЛЮТКА”) организовала семинар-тренинг для руководителей энергетического сектора Туркменистана, Узбекистана и Казахстана. На семинаре гла-

внимание было уделено законодательству, политике и нормативным документам в нефтегазовом секторе. Замечательно, что на семинаре одновременно присутствовали ведущие представители трех самых важных в Центральной Азии стран - поставщиков нефти и газа. Организованная "ЮТКУ" в Атырау встреча руководителей производств предоставила руководителям возможность в неформальной обстановке обсудить вопросы укрепления сотрудничества на министерском и более низком уровнях. Год назад работавшая по поручениям президентов центральноазиатских стран комиссия премьер-министров предприняла попытку создания многонациональных консорциумов в энергетическом, водоохранном, телекоммуникационном, горнодобывающем секторах, а также в пищевой промышленности. Попытка провалилась.

Казахстану и энергетическим консорциумам на его территории есть о чем порассуждать в плане недавно разработанной новой концепции безопасности, получившей название «кооперативная энергетическая безопасность». Тремя необходимыми компонентами ее являются: благоприятный инвестиционный климат, гарантии безопасной транспортировки и политической стабильности.

Здесь уместно говорить о "прозрачности" трех классических экономических факторов в сфере производства: о земле, о капитале и о рабочей силе.

1. "Прозрачность" земли означает попросту наличие транспортных магистралей.

2. "Прозрачность" капитала – это отсутствие в стране юридических и экономических препятствий для прямых иностранных инвестиций.

3. "Прозрачность" рабочей силы – это политическая стабильность, без которой немислим рынок инициативной, социально активной рабочей силы.

Претворение в жизнь указанных трех принципов – в интересах консорциумов, правительства и населения региона.

КООПЕРАТИВНАЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОСОБАЯ ФОРМА МНОГОСТОРОННЕЙ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ КООПЕРАЦИИ

Давайте прорезюмируем, что и как в этом плане надо сделать.

1. Необходимо строить отношения на договорной основе

Договор "Энергетическая хартия" ("ЭХ") – это реально существующий, имеющий силу закона международный документ, подписанный всеми заинтересованными европейскими, евразийскими и североамериканскими государствами. Главнейшими политическими целями договора являются: обеспечение торговли западными капиталами и технологиями, с одной стороны, и энергоносителями новых независимых государств (ННГ) – с другой; уменьшение зависимости Европы от ОПЕК, стимулирование постсоветских реформ путем обеспечения свободы торговли и доступа к природным богатствам. В юридическом плане главной целью

договора является обеспечение антидискриминационных гарантий и прозрачности международных норм права, касающихся индустриальной и коммерческой собственности. В сфере экономики договор должен обеспечить условия для нормального функционирования энергетического рынка путем мобилизации частного сектора с помощью межгосударственного стимулирования. Энергетические компании с одобрением восприняли "ЭХ", поскольку она обещает им стабильное деловое окружение, необходимое им для успешного осуществления экономической деятельности. Энергетическая ассоциация, основанная на принципах "ЭХ", способна резко улучшить качество деловой жизни.

2. Диктат, как метод, изжил себя, – не в интересах государства игнорировать веление времени

Правительство Соединенных Штатов и международный энергетический бизнес выражают поддержку "ЭХ" потому, что она обеспечивает стабильность финансового окружения инвестирующим в бизнес. США поддерживают ее также и по той причине, что она предлагает менее дорогостоящий (для долларового налогоплательщика) способ оказания помощи ННГ на их пути к процветанию, а Европе, в пик Северной

Клановые структуры на западе страны тяготеют также и к более широкой политической автономии

Африке и Персидскому заливу, открывает новый источник природного газа и нефти. Координационная сеть - назовем ее Евразийской нефтегазовой ассоциацией (ЕАНГА), – не являясь крупной бюрократической организацией и не обладая наднациональными властными полномочиями, может, тем не менее, для партнеров, желающих сотрудничать на принципах "ЭХ", явиться тем самым инструментом, который и обеспечит соблюдение этих принципов. ЕАНГА способна быть полезной в деле налаживания связей между партнерами, а также в деле распространения знаний. Это должно составить предмет особой заботы правительства. Все сказанное так или иначе заслуживает толики почтительного отношения к этому новому международному финансовому учреждению. ЕАНГА-банк станет не просто еще одним международным банком развития. Ему не придется быть банком "в себе", не будет у него и исполнительных полномочий. Главной его задачей (исключительно важной, за которую пока никто не брался) будет прослеживание выплат и финансовых согласований по разработке нефтегазовых месторождений в ННГ. Он будет также поддерживать операционную дисциплину в банках ННГ, если будет располагать полномочиями на выдачу международных сертификатов и аккредитаций на работы в нефтегазовом секторе.

3. Приоритеты должны быть отданы динамичному, эффективному социуму

"ЭХ" призывает Россию и другие подписавшие ее ННГ

гармонизировать свои налоговые системы и правила игры с инвестирующими в энергетический сектор и привести их в соответствие с нормами международного права. Такая ассоциация, как ЕАНГА, могла бы успешно прогрессировать, учредив ЕАНГА-банк, способствуя укреплению национальных банковских и финансовых систем и совершенствованию законодательств стран в духе требований норм международного права в отношении инвестирующих в энергетический сектор. Кроме того, она могла бы осуществлять исследования по координации макроэкономик ННГ, раз уж в ННГ опять начинает практиковаться бартерная система взаимозачетов. И все же вопросы платежей не являются специфическими проблемами; они только сигнализируют о рецидивах структурных дисгармоний, требующих систематического внимания и коррекции. Они – лишь верхушка айсберга финансовой нестабильности, угрожающая разрушить экономики регионов, соответственно снизить уровень жизни населения и таким образом дестабилизировать социумы, управляемые замкнутыми на себя правительствами, поставить под вопрос политическую безопасность экспортных маршрутов и, в конце концов, разрушить все надежды на успешное осуществление планов развития углеводородной энергетики.

Такая идея, как ЕАНГА, выдержана в традициях казахстанской дипломатии, отдающей предпочтение многосторонним подходам к делу везде, где только возможно. Однако просто лишь предложить идею – недостаточно. Для идеи, возможно, было бы лучше, если бы ее продвигали могущественные международные институты. В ассоциации типа ЕАНГА должны участвовать консорциумы, правительства и граждане. Ее нельзя организовать как централизованное бюрократическое учреждение. Ей потребуется мощная политическая поддержка со стороны Европейского союза, который с помощью выполненного "TASISom" проекта "INO-GATE" уже сделал ощутимый вклад в техническую экспертизу. Энергетические консорциумы, вероятно, смогут склонить США

к поддержке идеи. Организации наподобие ЕАНГА могли бы возникнуть как с участием России, так и без него. В идеале она, в конце концов, могла бы включить в себя все страны-подписанты "ЭХ", особое же внимание пока надо уделить тем из них, которые владеют неразрабатываемыми нефтегазовыми ресурсами. Это было бы нечто совершенно отличное от предложенного Ираном CASCO именно по причине одухотворенности "ЭХ" и вовлеченности граждан в процесс развития гражданского общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Способствуя международной интеграции в углеводородном бизнесе, ассоциация типа ЕАНГА могла бы сделать значительный вклад в дело "устойчивого развития". Выдержанная в этом духе, она могла бы удостоиться политической и экономической поддержки ООН и международных финансовых институтов. ЕАНГА может быть полностью сконструирована с помощью уже апробированных, зарекомендовавших себя на практике методов. Ей не обязательно иметь фиксированную структуру. Согласно организационными воззрениям «науки об усложнении», новые структуры при необходимости могут появляться и исчезать в соответствии с информационными потребностями партнеров. ЕАНГА способна обеспечить то, что до сих пор отсутствовало в природе: наличие беспристрастного арбитра, который фокусирует внимание всех на совместно согласованных проблемах, делает возможным для партнеров широкое видение перспектив, помогающее осознать тот факт, что развитие энергетики – это лишь один из аспектов регулирования международных отношений. Следует учитывать, что подлинное сотрудничество не может привести к результату худшему, чем нынешняя ситуация. Все это отвечает не только нуждам Казахстана, но и таковым энергетических консорциумов, государств региона и за его пределами и населения этих государств.

