

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ ПОСТІЙНОГО НЕЙТРАЛІТЕТУ ТУРКМЕНІСТАНУ

Досліджуються передумови та зміст процесу набуття Туркменістаном від Генеральної Асамблеї ООН статусу держави постійного нейтралітету (12 грудня 1995 р.), взаємозалежність зовнішньої та енергетичної політики держави. Розглянута участь Туркменістану в діяльності міжнародних регіональних організацій, еволюція міждержавних відносин з країнами-сусідами та основними суб'єктами світової політики, насамперед, США. Особлива увага звертається на масштабні громадські зовнішньополітичні ініціативи Ашгабату, серед яких основною є роль регіонального миротворця та посередника у проведенні консультацій та дискусій різних політичних сил в регіоні.

Ключові слова: зовнішня політика, принцип постійного нейтралітету, громадські зовнішньополітичні ініціативи.

Широв М. А. Особенности политики постоянного нейтралитета Туркменистана

Исследуются предпосылки и содержание процесса получения Туркменистаном от Генеральной Ассамблеи ООН статуса государства постоянного нейтралитета (12 декабря 1995 г.), взаимозависимость внешней и энергетической политики государства. Рассмотрена участие Туркменистана в деятельности международных региональных организаций, эволюция межгосударственных отношений со странами-соседями и основными субъектами мировой политики, прежде всего, США. Особое внимание обращается на масштабные общественные внешнеполитические инициативы Ашхабада, среди которых основной является роль регионального миротворца и посредника в проведении консультаций и дискуссий различных политических сил в регионе.

Ключевые слова: внешняя политика, принцип постоянного нейтралитета, общественные внешнеполитические инициативы.

Shirov Magsat. The peculiarities of the permanent neutrality policy of Turkmenistan

In this article the author examines the preconditions and contents of the process of gaining the status of the state with permanent neutrality by Turkmenistan, obtained from the UN General Assembly (December 12, 1995) and the problems of interdependence of the external and energy policy of the state.

The issue of Turkmenistan's participation in the activities of the international regional organizations, the evolution of the inter-state relations with the neighboring countries and major subjects of the world's politics and above all the USA, are handled in the article. Special attention is paid to the large-scale public foreign policy initiatives of Ashkhabad, among which the main its role is regional peacemaker and negotiator in conducting consultations and discussions of various political forces in region.

Key words: *foreign policy, the permanent neutrality principle, public foreign policy initiatives.*

Роль Туркменістану в міжнародних відносинах на глобальному і особливо регіональному рівні, визначається статусом постійно нейтральної держави, гнучкою багатовекторною політикою. Остання значною мірою детермінована значними ресурсами енергоносіїв, насамперед газу. Оцінки їх обсягів коливалися в 1990-і рр. від 2 до 15,5 трлн куб. м, а місце Туркменістану у списку країн, що мають найбільші запаси газу, відповідно, - між п'ятнадцятим і четвертим місцем¹. Сьогодні, за даними ВР (червень 2015 р.), країна займає стабільне четверте місце в світі за доведеними запасами газу, що складають близько 17,5 трлн куб. м.², поступаючись лише Катару (24, 5 трлн куб. м.), Росії (32, 6 трлн куб. м.) та Ірану (34 трлн куб. м.).

Нейтральний статус забезпечує Туркменістану значну свободу зовнішньополітичного маневру, що дозволяє зосередити зусилля на організації транзиту і збуту газу, забезпечити правлячий режим від втручання ззовні і надає можливість зменшити витрати, пов'язані з участю у системах колективної безпеки та регіональних організаціях. Водночас, країна перебуває в зоні перманентної нестабільності, обумовлено складними політичними процесами, що відбуваються

Для розуміння того, що відбувається в країні в даний час і його ролі в Центральноазіатському регіоні і в цілому в світовій політиці, дуже важливо з'ясувати, як відбувалося становлення суверенної туркменської держави, в тому числі як формувалася його зовнішня політика. Ґрунтовне дослідження зовнішньої політики Туркменістану дозволяє правильно розставити акценти в дослідженні еволюції міждержавних відносин на пострадянському просторі.

Тривалий час політичні процеси в Туркменістані, а також його зовнішня політика досліджувалися фрагментарно, в контексті специфіки центральноазіатського регіону, та зв'язків з провідними

країнами світу. Ці питання вивчали К. Боришполец, А. Васильєв, О. Здравомислов, Є. Кузьміна, Т. Ляшенко, М. Титаренко та ін. Праці західних вчених С. Бланка, Р. Катлера, А. Коена, М. Маді, Х. Пеймані, Дж. Сміта, М. Тахіра тощо, які присвячено політиці Ашгабату, носили, переважно, інформативний характер.

Разом з цим останнім часом серед фахівців в сфері міжнародних відносин та зовнішньої політики інтерес до Туркменістану помітно зростає. З'явилося декілька цікавих праць в Росії (А. Бутаєв, С. Демідов, С. Каменєв, Р. Мамедов), Україні (Р. Бахтієв, Ю. Кочубей, В. Соколов та ін.). Значно активізувалися дослідження особливостей зовнішньої політики Туркменістану на Заході. Насамперед, слід відмітити фундаментальні монографії Л. Анческі, С. Пейроуза, (А. Кучінса, Дж. Манкоффа, О. Бекса), а також дослідження А. Бохр (березень 2016 р.), що було виконано в рамках програми Росія – Євроазія. Значний фактичний та аналітичний матеріал міститься в працях Г. Глісона, Р. Помфрета, С. Саболя.

Цілеспрямована підготовча робота щодо отримання Туркменістаном статусу країни постійного нейтралітету розпочалася відразу після проголошення незалежності 27 жовтня 1991 р., що збіглося з іншою історичною для туркменського народу датою – 27 жовтня 1924 р. було утворено Туркменську Радянську Соціалістичну Республіку, яка увійшла до складу СРСР у травні 1925 р.³

Перший зарубіжний офіційний візит президента С. Ніязова було здійснено до Турецької Республіки (2 - 4 грудня 1991 р.), оскільки ці країни об'єднують міцні родинні зв'язки – турки і туркмени є прямими нащадками огузів-сельджуків⁴. Туреччина також стала першою країною, з якою Ашгабат встановив дипломатичні відносини. Наприкінці грудня того ж року С. Ніязов одержав запрошення відвідати Іран та Лівію.

У перші тижні 1992 р. в Ашгабаті перебували з офіційними візитами віце-президент Афганістану А. Хатеф (було встановлено дипломатичні відносини), делегація Королівства Саудівська Аравія (підписано угоду про встановлення дипломатичних відносин), делегації Кувейту і Бангладеш. Вже 2 березня 1992 р. Туркменістан став членом Організації Об'єднаних, а невдовзі (18 - 20 квітня) президент С. Ніязов відвідав з офіційним візитом Індію. У травні - грудні 1992 р. С. Ніязов здійснив офіційні візити до Туреччини,

Фінляндії, Російської Федерації, Ірану, КНР, Катару, Кувейту. Тоді ж відбулися зустрічі з державними, релігійними, громадськими діячами і представниками ділових кіл Малайзії, Саудівської Аравії, Бахреїну, Румунії, Данії, Японії, Німеччини, Швейцарії, США, України, Вірменії⁵.

З 1992 до 1995 р. туркменські керівники провели багатосторонню та інтенсивну компанію серед держав-членів ООН, повною мірою використовували можливості Руху неприєднаних країн, Організації Економічного Співробітництва щодо підтримки своєї позиції стосовно нейтралітету⁶. Зокрема, на конференції глав держав і урядів країн-учасниць Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЕ) у Гельсінкі президент С. Ніязов наголосив, що невтручання у внутрішні справи інших держав - позитивний нейтралітет - ось русло політики, у фарватері якої буде йти незалежний Туркменістан⁷. Слід визнати, що влада оголошуючи нейтралітет як основоположний принцип зовнішньої політики, не мала іноземних військових баз на території та виконувала принцип невтручання у внутрішні справи інших держав.

12 грудня 1995 р. Генеральна Асамблея ООН 185 голосами ухвалила резолюцію про «Постійний нейтралітет Туркменістану», визнаючи особливий статус молододержави. В резолюції, зокрема, зазначалося, що ООН: визнає і підтримує проголошений Туркменістаном статус постійного нейтралітету; закликає держави-члени Організації Об'єднаних Націй поважати цей статус Туркменістану, визнаючи також його незалежність, суверенітет і територіальну цілісність⁸. Ця подія була названа найвищим досягненням періоду незалежності та безпрецедентною в історії ООН. С.Ніязов оголосив 12 грудня національним святом «День нейтралітету» та була перейменована російськомовна газета на «Нейтральний Туркменістан». У офіційному зверненні до Генеральної Асамблеї ООН к вересні 2007 р. Президент Туркменістану Г. Бердимухамедов підтвердив курс на продовження політики нейтралітету. У вересні 2008 р. положення Резолюції ГА ООН увійшли у ст. 1 Конституції Туркменістану⁹.

Стратегія постійного нейтралітету дозволило країні зміцнити незалежність завдяки розвитку транзитних магістралей та ринків для експорту вуглеводів, знаходячись дещо осторонь від геополітич-

них амбіцій непередбачуваних сусідів. Це також надало можливість покращати контакти з такими країнами як Іран, Афганістан, Узбекистан та запобігти втягування у регіональні оборонні та безпекові організації.

Туркменістан тривалий час з обережністю ставиться до будь-яких радикальних змін у зовнішній політиці та позиціюванні Ашгабату на міжнародній арені. Головні принципи міжнародної політики, підвалини яких були закладені ще за часів президента С. Ніязова: доктрина постійного нейтралітету та небажання підписувати нові довгострокові енергетичні контракти залишаються в силі. Така стабільність знаходить своє відбиття навіть у терміні перебування на посту Міністра закордонних справ країни Р. Мередова (з 7 липня 2001 р.)

Зовнішня політика значною мірою постає важливим інструментом енергетичної політики і має на меті і обмежити будь-які форми важелів, які могли б бути використані зовнішніми силами проти країни. Керівництво держави прагне зберігати повний контроль за усіма основними вуглеводними проектами, насамперед, газовими, і з небажанням йде на співробітництво з міжнародними компаніями. Єдине виключення – це міжурядова угода з Китайською національною нафтогазовою корпорацією (China National Petroleum Corporation – CNPC), що була підписана у 2006 р. С. Ніязовим. На додаток до цього уряд, як і раніше, обмежує розвідку земель для державних нафтових і газових компаній, а в 2010 р. було скасовано тендер щодо будівництва трубопроводу, що перетинає країну.

У той же час неможливо стверджувати, як це роблять деякі іноземні спостерігачі, що Туркменістан поглиблює політику самоізоляції. Зокрема, Г. Бердимухамедов, на відміну від свого попередника, має доволі часті міжнародні контакти, виїзди за кордон з офіційними візитами, що свідчить про прагнення ставати серйозним регіональним гравцем. Так, у 2007 р. Туркменію відвідало понад 300 офіційних іноземних делегацій, а президент Г. Бердимухамедов зробив більше 10 закордонних візитів. У 2008 р. ці показники помітно зросли. В Ашгабаті побувало 422 офіційні іноземні делегації, 14 з яких очолювалися главами держав і урядів. Президент країни здійснив у 2008 р. 15 візитів. За підсумками офіційних зустрічей і переговорів на вищому рівні в 2008 р. були підписані 85

двосторонніх договорів і угод. Не менш активна зовнішня політика Ашхабада в 2009 р.¹⁰

В той же час Ашгабат всіляко уникає участі у багатосторонніх регіональних економічних та безпекових організаціях. Це надає можливості більшої свободи маневру і дозволяє не привертати увагу міжнародної спільноти до питань внутрішньої політики. Туркменістан не претендує на роль регіонального лідера, як Казахстан, у нього значно менше амбіцій, ніж в Узбекистану. Однак, на відміну від Киргизії та Таджикистану, він не дозволяє розміщення на своїй території іноземних військових баз. Крім цього, лідери держави не звужують спектр міжнародних відносин, і намагаються підтримувати водночас контакти з Китаєм, Росією і Сполученими Штатами, щоб отримати певні економічні вигоди¹¹ [9].

Як вважає А. Бохр, туркменське керівництво з явним небажанням йде на співпрацю з регіональними організаціями, намагаючись діяти одноосібно¹². На її думку, це своєрідна спроба не стати об'єктом пильної уваги міжнародної спільноти та запобігти потенційному впливу західних ідеологій. Як член Організації економічного співробітництва та Співдружності Незалежних Держав, Туркменістан тяжіє до чітких двосторонніх угод і відкидає участі у наднаціональних координуючих органах, куди б делегувалися певні повноваження. Країна відмовилася підписати більше половини угод, що схвалено більшістю країн СНД, особливо стосовно питань колективної безпеки та створення міждержавних банків. Це єдина центральноазіатська держава, що не приєдналася до Ташкентського договору 1992 р. та ОДКБ (2003 р.).

У 2005 р. С. Ніязов змінив статус країни у СНД з повного до асоційованого членства. Туркменістан також є єдиною центральноазіатською державою, що не входить до Шанхайської організації співробітництва, головною функцією якої є координація колективних дій у боротьбі з тероризмом та іншими загрозами регіональній стабільності. Вперше Ашгабат взяв участь у саміті ШОС у 2007 р., але й досі не висловив бажання стати членом цієї організації або допустити до участі і її роботі у якості офіційного спостерігача, всіляко акцентуючи увагу на своєму нейтральному статусі. Туркменістан не виявив ніякої зацікавленості щодо приєднання до Євразійського Економічного Союзу, що був утворений Росією, Казахстаном та Бі-

лоруссю, з приєднанням у 2015 р. Вірменії та Киргизстану. Ашгабат не приєдгався форуму країн-експортерів газу навіть в якості спостерігача. За президенства Г. Бердимухамедова країна не підтримала жодної регіональної ініціативи.

Разом з цим, необхідно підкреслити надзвичайно важливу роль яка приділяється громадським зовнішньополітичним ініціативам. Так, однією з головних публічних ініціатив в Туркменістані було проголошення країни як ключового регіонального миротворця та посередника, з посиланням на статус нейтралітету та роль у мирних переговорах в Таджикистані в 1990-х рр., а також наявність в Ашгабаті Регіонального центру ООН по превентивній дипломатії в Центральній Азії¹³.

Протягом багатьох років Туркменістан був місцем дискусій для різних партій Афганістану, небезпідставно розглядаючи свого сусіда як природній місток до великого ринку збуту енергоносіїв на індійському субконтиненті. На відміну від Росії та інших центральноазіатських республік у 1990-х рр. він підтримував рівні зв'язки як з Талібаном, так і з опозиційним йому Об'єднаним Ісламським Фронтом Порятунку Афганістану. Відтак, Ашгабат відіграв дуже важливу роль у організації переговорному процесу між цими двома силами у липні 1999 та грудні 2000 р. з довгостроковою метою будівництва газопроводу через Афганістан в Пакистан та Індію. Столиця країни ставала місцем багатьох міжнародних форумів, в тому числі у сфері розвитку мас-медіа. Водночас, головна увага приверталася на посилення традиційних зв'язків з ООН та співробітництво з багатьма її структурами, як свідоцтво інтегрованості у світову спільноту. Відтак, багато громадських ініціатив були проголошені під егідою ООН, про що детально повідомлялося у національних засобах масової інформації. Однак й досі, за спостереженнями експертів, існує певна неузгодженість між змістом цих ініціатив та траєкторією внутрішньої політики, особливо у сфері охорони довкілля, раціонального використання водних ресурсів, виборчого процесу, свободи преси.

Варто також зупинитися на гнучкості застосування принципу постійного нейтралітету з основними суб'єктами світової політики, насамперед, США. Слід підкреслити, що Туркменістан залишається єдиною центральноазіатською державою, яка ніколи публічно не

пропонувала свій повітряний простір та аеродроми американським літакам для проведення військових операцій в Афганістані. Водночас, США протягом 6 років платили Туркменістану за використання його авіаційного простору та дозаправки транспортних літаків з гуманітарною допомогою у цивільних аеропортах Ашгабату¹⁴. У 2012 фінансовому році Вашингтон витратив 820 млн. дол. для Туркменістану за допомогу у проведенні операцій в Афганістані, в той час як Киргизія, другий найбільший отримувач регіону – тільки 218 млн.¹⁵

Необхідно зазначити, що незважаючи на статус постійного нейтралітету, за десятиріччя незалежності Туркменістаном були створені власні збройні сили чисельністю 17-19 тис. чоловік, що володіють потужним регіональними мірками авіаційним угрупованням, успадкованим від Радянського Союзу¹⁶. Значною мірою це пов'язано з тим, що протягом останніх років, внаслідок виводу військ Північноатлантичного Альянсу з Афганістаном, ситуація на кордонах Туркменістану постійно дестабілізується, що взагалі може поставити статус постійного нейтралітету країни під питання. Проте, Ашгабат жорстко відкидає пропозиція як Росії так і США про допомогу.

У подальших дослідженнях передбачається розглянути еволюцію змісту та пріоритетів зовнішньої політики Туркменістану з урахуванням нової композиції міжнародних відносин, змін у позиціонуванні на міжнародній арені країн центральноазіатського регіону, а також питань, пов'язаних з глобальним енергозабезпеченням.

1. Жуков С.В. Центральная Азия в социально-экономических структурах современного мира. / С.В. Жуков, О.Б. Резникова – М. : МОНФ, 2001 – С. 24. 2. *Топ-10* стран с самыми большими запасами газа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vestifinance.ru/articles/60550?page=7> 3. Соколов В. Туркменістан: шлях до нейтралітету / В. Соколов, Р. Бахтиев // Політичний менеджмент – 2008. – № 6. – С. 90. 4. Ниязов С. Независимость. Демократия. Благополучие / Ниязов С. – Кн. I. – Ашгабат : Рух, 1994. – С. 90. 5. Соколов В. Цит. праця. – С. 92. 6. Anceschi L. Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime / Anceschi L. – Abingdon : Routledge, 2009. – P. 27-28. 7. Ниязов С. Цит. работа. – С. 67. 8. General Assembly of United Nations. Resolution A/RES/50/80 – 12 December 1995 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm> 9. Конститу-

туция Туркменистана [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/turqmenistan.pdf> **10.** Федоров Ю. Туркменистан: время перемен? / Ю. Федоров // Индекс безопасности. – 2009. – № 3-4 (90-91). – Т. 15. – С. 91 – 113. **11.** Cooley A. Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia / Cooley A. – New York : Oxford University Press, 2012 – 272 pp. **12.** Bohr A. Regionalism in Central Asia: new geopolitics, old regional order / A. Bohr // International Affairs (special issue on regionalism and the changing international order in Central Eurasia). – 2004 – Vol. 80. – No. 3. – P. 485–502. **13.** Bohr A. Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism / A. Bohr // Russia and Eurasia Programme – Research Paper. – March 2016. – 100 pp. **14.** Tynan D. Pentagon Paid Airport Fees to Turkmenistan, but Can't Say How Much [Електронний ресурс] / Deidre Тунан // Eurasianet, 12 July 2010. – Режим доступу : <http://www.eurasianet.org/node/61514>. **15.** Kucera J. Turkmenistan Big Beneficiary of Pentagon Money, While Uzbekistan Lags [Електронний ресурс] / Joshua Kucera // Eurasianet, 3 December 2012. – Режим доступу : <http://www.eurasianet.org/node/66248>. **16.** Троицкий Е.Ф. Внешняя политика Туркменистана в 1992 – 1996 гг.: от нейтралитета к самоизоляции / Е.Ф. Троицкий // Вестник Томского государственного университета. История. – 2014. – № 4 (30). – С. 68.

***Shirov Magsat.* The peculiarities of the permanent neutrality policy of Turkmenistan**

The strict neutrality policy of the S. Niyazov regime limited Turkmenistan's foreign relations except when natural gas and oil were concerned. Increased Western attention to the region following the September 11, 2001, attacks has not appreciably reduced Turkmenistan's isolation. In the sphere of foreign policy, Turkmenistan's primary aim is to limit interference from external actors and the potential imposition of foreign ideologies, while still increasing its scope for foreign trade and the diversification of its gas export routes. The leadership has displayed a remarkable reluctance to engage with international organizations or maintain foreign relations that could impinge on its ability to act independently or subject it to international scrutiny.

Relations with Afghanistan have gained importance in the early 2000s with the prospect of a trans-Afghan pipeline moving Turkmenistani gas to markets in India and Pakistan. Turkmenistan offered humanitarian but not military aid to the U.S. campaign in Afghanistan, rejecting what was considered a good opportunity to expand U.S. relations. Since independence, Turkmenistan has hedged its bets in Afghanistan by maintaining friendly relations with all influential factions there, including the Taliban. But recent instability on the shared border has marked a notable change in the status quo, prompting Turkmenistan's State Security Council to take unprecedented measures to increase border security.

Beginning in 2005, China and Turkmenistan intensified their economic, cultural, and geopolitical relationship, most notably with new agreements in the natural gas sector. China has supported Turkmenistan's policy of neutrality on international issues. The leadership of Aşgabat wants to retain full control of its major onshore

hydrocarbons projects and so remains reluctant to allow international companies to secure anything more than service contracts in its giant fields, giving them specific targets. The exception to this rule thus far – the intergovernmental framework agreement with China National Petroleum Corporation (CNPC) – was signed in 2006 by S.Nyýazow.)

Turkmenistan has taken few genuine steps to engage with the international community. However, in a notable change from the S. Nyýazow era, in recent years G. Berdimuhamedow's aspirations to position Turkmenistan as a trade hub in the greater region have led to a significant increase in transport and energy projects with all of the country's Central Asian neighbours.

Although it is a member of the Economic Cooperation Organization and the Commonwealth of Independent States (CIS), Turkmenistan insists for improving bilateral relations and rejects the creation of supra-state coordinating organs with delegated powers. It has refused to sign more than half of all agreements endorsed by the majority of the other CIS member states, including those on collective security and the creation of an interstate bank. Turkmenistan was the only Central Asian state not to join the CIS Collective Security Treaty in 1992 or its successor, the Collective Security Treaty Organization (CSTO), in 2003. In 2005, the President changed the country's status in the CIS from full member to associate member.

One of Turkmenistan's prime public relations initiatives has been its self-promotion as the regional peace-broker and mediator, citing its neutrality status, its role in Tajikistan's peace talks in the 1990s and the presence in Aşgabat of the UN Regional Centre for Preventive Diplomacy in Central Asia, although relatively little is known about the results of this body's work. Aşgabat has become a zealous organizer of international conferences and forums on a number of topics, including – somewhat ironically – the development of mass media. Turkmenistan has traditionally focused on the UN in support of its claims to international legitimacy and cites its cooperation with various UN bodies as evidence that it is a fully integrated member of the world community. As such, the regime proposes many of its public relations initiatives under the aegis of the UN.

Key words: foreign policy, the permanent neutrality principle, public foreign policy initiatives.