

Содружество Независимых Государств — организация упущенных возможностей: цивилизованный развод

Шамгунов Руслан Габдрашитович

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве факультета международных отношений
Кандидат исторических наук, доцент
ruslan.shamgunov@gmail.com

РЕФЕРАТ

После распада СССР большинство бывших союзных республик планировали решать проблемы внешнеполитического, экономического и военного характера совместно друг с другом. Для этого ими были созданы Содружество Независимых Государств и ряд иных интеграционных объединений — как в рамках СНГ, так и за его пределами.

Данная статья посвящена проблемам интеграции постсоветских государств. В ней анализируются основные причины неспособности Содружества стать подлинно интеграционным объединением, главной из которых, по мнению автора, стала недальновидная политика российского руководства периода президентства Б. Н. Ельцина, а также нежелание стран Содружества связывать себя обязательствами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Содружество Независимых Государств, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Договор о коллективной безопасности, Организация Договора о коллективной безопасности, интеграция, Евразийский союз, Россия

Shamgunov R. G.

The Commonwealth of the Independent States as an Organization of Missed Opportunities: Civilized Divorce

Shamgunov Ruslan Gabdrashitovich

St. Petersburg State University (Russian Federation)
Associate Professor of Chair of International Relations in the former Soviet Union of the Faculty of International Relations
PhD in History, Associate Professor
ruslan.shamgunov@gmail.com

ABSTRACT

Following the collapse of the USSR, the post-Soviet states applied their foreign policy and solved economic and military problems in cooperation with one another. They established the Commonwealth of the Independent States and the other integration associations, both within and beyond the CIS.

This article deals with the problems of integration of the post-Soviet states. It discovers the main reasons why the CIS failed to grow in a very integration union. The authors believe that the main cause was a short-foresighted policy of the Russian leadership under the presidency of Boris Yeltsin and the reluctance of Commonwealth states to be bound by obligations.

KEYWORDS

Commonwealth of Independent States, Eurasian Economic Community, Customs Union, Collective Security Treaty, Collective Security Treaty Organization, integration, Eurasian Union, Russia

Распад Советского Союза привел к разрыву экономических, а порой и политических связей между бывшими союзными республиками. Выйти из экономического кризиса новые независимые государства стремились с помощью России, которая, однако, настаивала на многосторонних отношениях, что не совпадало с их желаниями.

Конечно, в трудностях, постигших бывшие союзные республики, не следовало обвинять одну лишь Россию: каждая из них внесла свою лепту в ухудшение экономических взаимоотношений. 1990-е годы были периодом проведения в странах СНГ масштабных экономических реформ. Последние реализовывались совершенно по-разному и неодновременно, что сильно затрудняло интеграцию в рамках Содружества. Так, Туркменистан и Узбекистан вообще не спешили с проведением рыночных преобразований. В 1992–1993 гг. страны СНГ резко повысили цены на производимую ими промышленную продукцию, стараясь при этом максимально снизить стоимость импортируемого сырья. Например, Украина собиралась продавать свои автобусы Туркменистану в счет уплаты долга по цене \$ 200 тыс. за единицу, хотя Иран продавал свои автобусы за \$ 19 тыс. Российский комбайн «Дон» оценивался в \$ 110 тыс., а американский «Джон Дир» — в \$ 140 тыс.,

хотя американский комбайн был в пять раз долговечнее, в два раза экономичнее и терял в десять раз меньше зерна при уборке урожая. Бензин из Белоруссии, уголь и дизельное топливо из Казахстана продавались в СНГ дороже, чем на мировом рынке [1, с. 473]. Ко всему этому следовало добавить хронические неплатежи за поставленное сырье и оборудование; в начале 1990-х годов обязательства сторон по оплате поставок продукции выполнялись лишь на 40–60%.

Поэтому нет ничего удивительного в том, что страны-члены Содружества стали вступать в различные организации за пределами СНГ, стремясь найти партнеров, способных помочь им (в первую очередь в финансовом плане) в проведении экономических реформ. К счастью для Москвы, эти партнеры, поспешившие заменить Россию на постсоветском пространстве (Турция, Иран, Польша, Румыния), не только оказались недостаточно состоятельными для финансирования дорогостоящих преобразований, но еще и стали претендовать на роль «старших братьев» молодых постсоветских государств, с чем последние были категорически не согласны.

24 сентября 1993 г., «сознавая объективную необходимость формирования и развития общего экономического пространства, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов... стремясь создать условия для органичного включения своих экономик в мировое хозяйство» [2], страны Содружества подписали Договор о создании Экономического союза. Однако впоследствии данная структура так и не получила должного развития.

Не забыли в рамках Содружества и о введении основных символов данной организации. 15 апреля 1994 г. во время совещания глав государств в Москве флаг СНГ в виде прямоугольного полотнища синего цвета, в центре которого была размещена эмблема Содружества, впервые был поднят над зданием, где проходил данный саммит.

С военными рычагами влияния Москвы на страны СНГ все также оказалось довольно непросто. Партнеры России сразу же заявили о своем желании иметь собственные вооруженные силы, которые никому, кроме их правительств, подчиняться не будут. 30 декабря 1991 г. было подписано Соглашение о Вооруженных силах и пограничных войсках СНГ, поставившее задачу «в двухмесячный срок рассмотреть и решить вопрос о порядке управления силами общего назначения с учетом национальных законодательств государств Содружества, а также о последовательности реализации государствами Содружества права на создание собственных Вооруженных Сил» [3].

Россия как самое сильное в экономическом плане государство могла позволить себе содержание более мощных вооруженных сил, оставаясь при этом державой, обладающей ядерным оружием. Поэтому союзнические отношения с ней давали странам СНГ определенные гарантии безопасности, особенно в период создания собственных вооруженных сил. Однако использовать данный рычаг по мере становления в постсоветских республиках национальных армий и снижения опасности внешних угроз Москве становилось все труднее. В то же время конфликты, возникшие на постсоветском пространстве, ей удалось заморозить, чему способствовало введение в зоны бедствий миротворческих сил СНГ, фактически укомплектованных только российскими военными.

Что касается «культурного рычага», то русскоязычное население так и не реализовало свой интеграционный потенциал в рамках Содружества. Видя, что Москва практически утратила к нему интерес и не заботится о его безопасности, оно предпочло переселиться на территорию Российской Федерации. В этом отношении весьма показательным представляется пример Республики Казахстан. После сбора рекордно высокого урожая зерновых в 1992 г. местные националисты впали в эйфорию от уверенности в возможности самостоятельного экономического развития республики без поддержки России. Последнее означало, что «проблему русскоязычного населения» они могли решить без оглядки на своего северного соседа. Дело в том, что Казахстан являлся единственным государством Содружества, где титульная нация, казахи, не только не составляла большинства населения (около 40%), но и была примерно равна численности русских. Поэтому в государстве был взят курс на скорейшее «выдавливание» неказахов, и в первую очередь, — русских граждан. Чрезвычайно колоритной в этом плане стала Преамбула к Конституции Республики Казахстан 1993 г., охарактеризовавшая страну как «форму государственности самоопределившейся казахской нации» [4].

Доля русскоязычного населения в странах СНГ стала неуклонно снижаться. Кроме того, проявилась его стойкая неспособность к консолидации перед лицом внешних угроз. Единственным исключением при этом стала Молдавия, в результате чего местные националисты провозгласили русский язык инструментом «неоимперской экспансии» [5, с. 159]. Определенное сопротивление наступлению казахского национализма оказали и семиреченские казаки.

Видя аморфность Содружества, 29 марта 1994 г. Н.А. Назарбаев предложил учредить в дополнение к нему новое межгосударственное объединение — Евразийский союз государств (ЕАС),

призванный объединить только те страны, которые стремились к реальной интеграции, при этом решения в рамках ЕАС должны были приобрести обязательный характер [6, с. 28–35]. В проекте Н. А. Назарбаева был еще один важный пункт: в ЕАС могли входить государства, не находившиеся в состоянии конфликта с другими членами союза. На тот момент идея создания ЕАС, принципиально нового объединения для стран СНГ, представлялась вариантом ускорения интеграционных процессов на постсоветском пространстве [7, с. 133].

Проект, разработанный Н. А. Назарбаевым, был весьма своевременным, но по причинам политического характера он был отвергнут. Ведь если бы Россия согласилась с предложением Н. А. Назарбаева, то ее руководству пришлось бы признать, что СНГ себя исчерпало, а это автоматически означало бы констатацию Москвой своей неспособности обеспечивать развитие Содружества. Кроме того, одобрение инициативы Н. А. Назарбаева означало бы признание за ним роли лидера как в региональном, так и в общесоюзном масштабах, а пойти на это коллеги президента Казахстана не могли. И хотя сам Н. А. Назарбаев отводил России роль стержня в ЕАС, его проект был заблокирован, и в первую очередь Москвой, считавшей, что подобные инициативы должны были исходить исключительно от нее. Официальным предлогом для отказа стало утверждение, что СНГ еще себя не изжило.

15 апреля 1994 г. страны СНГ подписали Соглашение о создании зоны свободной торговли, предусматривавшее постепенную отмену таможенных пошлин, налогов и сборов при сохранении за каждым участником права самостоятельного определения характера своих отношений с третьими странами. Но Армения, Белоруссия, Грузия (вступившая в СНГ в 1993 г.), Россия, Туркменистан и Украина данное соглашение не ратифицировали, предпочитая многосторонним связям в рамках Содружества двусторонние. Таким образом, был упущен еще один шанс создать на постсоветском пространстве полноценное интеграционное объединение.

В тезис, согласно которому «СНГ себя не изжило», не верила ни сама Россия, ни другие члены Содружества. Последние приступили к созданию субрегиональных организаций, нацеленных на решение волновавших их проблем, которые не могли быть решены в рамках СНГ. Подобными объединениями стали Центральноеазиатский союз (1994 г.) и Таможенный союз (1995 г.).

Следует отметить, что при всем кажущемся приоритете развития многостороннего сотрудничества в экономической сфере, первое, о чем смогли договориться страны Содружества, была координация их взаимодействия в области безопасности.

Необходимость присутствия российских войск в ряде стран СНГ подчеркивалась нестабильностью у внешних рубежей Содружества. Территориальные претензии Китая к Казахстану, Киргизии и Таджикистану, гражданская война в Афганистане, в котором набирали мощь силы, призывавшие к мести бывшим союзным республикам за вторжение советских войск в 1979 г., Турция, с которой более чем натянутые отношения изначально сложились у Армении, — все это вынуждало новые независимые государства разместить на своей территории сильную военную группировку. В то же время, экономическое положение в ряде государств Содружества оставалось весьма плачевным, что не могло позволить им создание собственных боеспособных вооруженных сил. Так, Грузия даже была вынуждена отказаться от своей доли Черноморского флота, а Казахстан и Туркменистан не стали претендовать на корабли Каспийской флотилии.

15 мая 1992 г. в Ташкенте Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали Договор о коллективной безопасности, а 9 октября того же года в Бишкеке Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали Соглашение о сотрудничестве по обеспечению стабильного положения на своих внешних границах.

Между тем, в 1992 г. два государства, Туркмения и Азербайджан, оспаривали необходимость пребывания российских войск на своей территории.

Азербайджан вел неудачную войну с армянами Нагорного Карабаха, и требование вывести российские войска с его территории представлялось небезосновательным: Москва оказывала политическую, экономическую и военную помощь Еревану, а российские военнослужащие принимали участие в боевых действиях в рядах армянской армии. Однако после смены власти в Азербайджане, в 1993 г., он все же вступил в ДКБ, рассчитывая, что его участие в данной структуре скорректирует позицию России в нагорно-карабахском противостоянии [8, с. 126].

Туркменистан, планировавший стать постоянно нейтральным государством, избегал присоединения к каким-либо военно-политическим блокам и не желал, чтобы на его территории располагались войска других стран, хотя и не возражал против пребывания войск бывшего СССР, не присягнувших ни ему, ни кому бы то ни было еще. Ашхабад не имел врагов на международной арене, и даже беспокойный Афганистан не вызывал у него особых волнений. Однако охрану своих южных границ Туркменистан все же доверил, пусть и временно, российским пограничникам.

В рамках ДКБ Россия оказала помощь властям Таджикистана в разгроме вооруженных формирований Объединенной таджикской оппозиций. Приход к власти в Афганистане талибов еще более оживил деятельность ДКБ, однако впоследствии «Талибан» не стал нападать на территорию сопредельных государств, и северные соседи Афганистана предпочли не воевать с ним, а установить полуофициальные контакты.

Что касается Центральноазиатского союза, то данная международная организация, пережившая несколько перевоплощений, также не стала полноценным интеграционным образованием ни в масштабах всего постсоветского пространства, ни даже в своем регионе. В данном случае роковую роль сыграло взаимное недоверие стран-участниц друг к другу. Президенты Казахстана и Узбекистана боролись за региональное лидерство; главы менее крупных республик боялись попасть под «мудрое руководство» своих соседей; руководители среднего звена не могли договориться, кто будет начальником в создаваемых совместных предприятиях; простые граждане не могли забыть, что еще недавно, каких-нибудь двести лет назад, они воевали друг с другом за землю и воду, пока не пришли русские и не обязали их жить дружно.

На этом фоне развитие Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана оказалось более успешным. В 1996 г. к нему присоединилась Киргизия, а в 1999 г. — Таджикистан. В феврале 1999 г. страны-участницы подписали Договор о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве, ставший исключительно важным шагом на пути дальнейшего наращивания их интеграционного взаимодействия. Однако большинство положений данного соглашения не были реализованы на практике.

В октябре 1997 г. на саммите в Кишиневе главы государств СНГ озаботились создавшимся положением и предприняли попытку сформировать многостороннюю зону свободной торговли, которую было решено создать тремя годами ранее. Стороны приняли Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о создании зоны свободной торговли, предусматривавший обеспечение добросовестной конкуренции и устанавливавший порядок разрешения споров сторон. Но на этом все и завершилось: в ноябре 1997 г. Грузия, Украина, Азербайджан и Молдавия сформировали антироссийскую группировку ГУАМ, и Москва вновь отложила переговоры о формировании зоны свободной торговли СНГ на неопределенный срок. (В 1999 г. к ГУАМ присоединился вышедший из ДКБ Узбекистан, и вплоть до его выхода из данной структуры в 2005 г. она носила наименование ГУУАМ; с 2006 г. объединение официально именуется «Организацией за демократию и экономическое развитие — ГУАМ».)

Таким образом, на протяжении всего десятилетия 1990-х годов СНГ занималось ликвидацией прежней политической и социально-экономической системы и налаживанием сотрудничества между бывшими союзными республиками на новых принципах. Заменой Советского Союзу Содружество так и не стало, причем к этому более не стремилось ни одно из государств-участников — сказалось взаимное недоверие сторон, посеянное Беловежскими событиями и действиями российского руководства в начале 1990-х годов. И чем дольше на постсоветском пространстве шли процессы межгосударственного размежевания, тем больше у сторон укреплялась уверенность в том, что они смогут прожить по одиночке, без формирования крепкого союза. При этом главным достижением Содружества, на наш взгляд, стал «цивилизованный развод» постсоветских республик, позволивший им избежать повторения югославского сценария. Кроме того, на основе СНГ создавались новые межгосударственные отношения на постсоветском пространстве, а само Содружество стало своеобразным «инкубатором» для еще неокрепших новых независимых государств. Рядовые граждане стран СНГ, благодаря возможности свободно перемещаться по постсоветскому пространству, взаимному признанию документов об образовании и квалификации, учету трудового стажа, пенсионному обеспечению и выплатам социальных пособий, смогли менее болезненно пережить последствия распада СССР.

В 2000 г., с приходом к власти в России нового руководства, опиравшегося на прагматические цели и принципы, появилась надежда на преобразование СНГ в нечто более реальное. Кроме того, к началу XXI в. процесс «цивилизованного развода» стран Содружества в основном завершился, и они преодолели экономический кризис, вызванный перестройкой и распадом СССР. Страны с разной степенью успешности провели внутривнутриполитические и социально-экономические преобразования и, при соблюдении определенных условий, были готовы к развитию многоуровневой и разноскоростной интеграции. При этом Москва стала проявлять явную заинтересованность в усилении интеграционных процессов на постсоветском пространстве, причем, в отличие от стремления Б.Н.Ельцина «объединить всех и сразу», политика В.В.Путина была направлена на оживление интеграции по конкретным направлениям.

Осознав, что за истекшее десятилетие интеграционные процессы в экономической сфере не принесли желаемых результатов, российское руководство приняло решение, что пришло время

приступить к реализации высказанной еще в 1994 г. идеи Н.А. Назарбаева о создании новой организации, основанной на принципах, отличных от действовавших в рамках Содружества. 10 октября 2000 г. Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан подписали Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), призванного способствовать формированию единого экономического пространства стран-участниц путем согласования ими своих социально-экономических преобразований. В октябре 2005 г. о предстоящем слиянии с ЕврАзЭС заявила наследница Центральноазиатского союза, Организация «Центральноазиатское сотрудничество» (ОЦАС), и в январе 2006 г. единственное государство-член ОЦАС, не входившее в ЕврАзЭС, Узбекистан, завершило выполнение необходимых для этого процедур.

Договор о коллективной безопасности, из которого в апреле 1999 г. вышли Азербайджан, Грузия и Узбекистан, оказался вновь востребован летом 1999 г. Тогда экстремисты из Исламского движения Узбекистана захватили несколько населенных пунктов в Баткенском районе Ошской области Киргизии, а киргизские войска, ослабленные увольнениями офицеров и массовой распродажей оружия, самостоятельно не смогли с ними справиться. Последовавшая за Баткенскими событиями контртеррористическая операция российских войск на Северном Кавказе укрепила российское руководство в стремлении провести комплексную реорганизацию ДКБ. В результате 14 мая 2002 г. было принято решение о преобразовании ДКБ в Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) — полноценный военно-политический блок, в рамках которого предполагалось наладить максимально тесное взаимодействие сторон по всем направлениям военного, военно-политического и военно-технического сотрудничества.

Активное развитие интеграционных процессов в рамках ЕврАзЭС и ОДКБ вселило надежду в возможность превращения СНГ в более действенную структуру. На саммите в Душанбе в октябре 2007 г. были утверждены Концепция дальнейшего развития Содружества и План основных мероприятий по ее реализации. Основной целью СНГ определялось формирование в долгосрочной перспективе интегрированного экономического и политического объединения заинтересованных государств, обеспечивающего эффективное развитие каждого его участника [9]. Президент Молдавии В.Н. Воронин так оценил принятую Концепцию: «Этот документ дает ответ на вопрос, быть или не быть Содружеству. Если будет проявлена ответственность и политическая воля в реализации Концепции, страны СНГ смогут воспользоваться многими выгодами, учитывая широкий рынок на этом пространстве, существующие традиционные отношения и общность проблем, с которыми мы сталкиваемся» [10]. Через год была принята Стратегия экономического развития СНГ до 2020 г.

Однако предоставленным ему шансом Содружество воспользоваться не смогло. Несмотря ни на какие усилия Москвы, страны-члены СНГ так и не преодолели сохранявшиеся между ними противоречия. Более того, в августе 2008 г. тлевший грузино-осетинский конфликт перерос в полномасштабную войну, в которую оказалась вовлечена Россия. В конце 2008 г. грянул мировой экономический кризис, сильнее всего ударивший по России и Казахстану — локомотивам интеграции на постсоветском пространстве. В октябре 2008 г. из СНГ вышла Грузия, а в марте 2014 г. соответствующую процедуру инициировала Украина. (Туркменистан понизил свой статус в Содружестве, став его ассоциированным членом, еще в августе 2005 г.) При этом СНГ все более проигрывало конкуренцию пусть не таким многочисленным, но более эффективным объединениям: Евразийскому экономическому сообществу (с 2015 г. — союзу), Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества. Ни о какой интеграции в рамках Содружества более не могло идти и речи.

Таким образом, организация, задуманная российским руководством периода президентства Б.Н. Ельцина как высокоинтегрированный экономический и военно-политический союз, имеющий единую валюту и общие вооруженные силы, оказалась не более чем площадкой для встреч на высшем уровне. Фактически, она выполнила единственную задачу: посредника в осуществлении «цивилизованного развода» бывших союзных республик. То, что наследникам Советского Союза удалось избежать кровопролития по югославскому сценарию, уже может быть засчитано как величайшее достижение СНГ, перевешивающее многие его неудачи. Но от Содружества ждали не только этого.

За аморфность СНГ несут ответственность все его члены, но главная вина за это ложится на российское руководство во главе с Б.Н. Ельциным. Российская Федерация, самое мощное в экономическом, военном и демографическом плане государство, не рискнула, да и не захотела настоять на создании объединения, где бы действовал принцип демократического централизма с обязательным соблюдением взятых на себя сторонами обязательств. И пусть такое объединение включало бы не все бывшие союзные республики, но реально действующее интеграционное ядро даже из нескольких государств могло бы стать привлекательным для присоединения к нему

остальных участников международных отношений на постсоветском пространстве. Между тем в СНГ в его нынешнем виде продолжают участвовать страны с неурегулированными пограничными спорами и даже находящиеся в состоянии вооруженных конфликтов друг с другом. Подобная ситуация никак не может способствовать развитию интеграционных процессов в рамках Содружества.

Вряд ли СНГ сможет исправить положение в обозримой перспективе. Как «площадка для дискуссий», оно вполне устраивает всех его участников. И в таком формате СНГ наверняка сохранится, таким оно представляется востребованным на сегодняшний день. При этом интеграция будет осуществляться через субрегиональные объединения, действующие на постсоветском пространстве.

Литература

1. *Строев Е. С.* Экономика Содружества Независимых Государств накануне третьего тысячелетия: Опыт и проблемы реформ. СПб.: Наука, 1998.
2. Договор о создании Экономического союза // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4. С. 20–30.
3. Соглашение Совета Глав Государств — участников Содружества Независимых Государств о вооруженных силах и пограничных войсках от 30 декабря 1991 г. // Внешняя политика России: сб. документов. 1990–1992. М., 1996. С. 161–162.
4. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. // Әділет: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. Астана, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000> (дата обращения: 26.11.2017).
5. *Ниязова Г. Ю.* Особенности языковой политики стран постсоветского пространства (на примере русского языка) // Вестник академии права и управления. 2011. № 25. С. 158–168.
6. *Назарбаев Н. А.* Лекция в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова 29 марта 1994 года // Н. А. Назарбаев. Когда мысль — материальна: лекции и выступления Президента Казахстана в Колумбийском университете, в МГУ им. М. В. Ломоносова, в Кембриджском университете, в «Назарбаев-университете» Астаны и в других крупнейших учебных и научных центрах мира. М., 2012.
7. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Проблемы политической интеграции на постсоветском пространстве: к вопросу об учреждении Евразийского парламента // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 132–139.
8. *Ниязов Н. С.* Взаимодействие Азербайджана и стран Центральной Азии в военной и политической областях в 1994–2010 гг. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 2. С. 126–132.
9. Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (вместе с Планом основных мероприятий по реализации Концепции дальнейшего развития СНГ) от 5 октября 2007 г. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. Регистрационный номер 02298.
10. О концепции дальнейшего развития СНГ и плане основных мероприятий по ее реализации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1617> (дата обращения: 23.11.2017).