

СНГ: от истории к будущему

С.И. Чернявский

В статье анализируются итоги двадцатилетней деятельности Содружества Независимых Государств, роль этой организации в международном сотрудничестве и ее место во внешнеполитических приоритетах России.

Содружество Независимых Государств, созданное на развалинах Советского Союза, мало изменилось за двадцать лет своего существования. Аморфность структуры, необязательность исполнения решений высших руководящих органов, волонтаризм стран-членов в подходе к принципиальным вопросам, рассматриваемым в организации, остаются и по сей день серьезными препятствиями не только для реинтеграции постсоветского пространства, но и для консолидации совместных усилий в условиях растущей конкуренции региональных и внерегиональных акторов.

Страны СНГ адаптировались к самостоятельному существованию в условиях ослабления или полного отсутствия хозяйственных связей между ними, проведения разных по масштабам и глубине реформ их общественно-государственных устройств. Процесс суверенизации приобрел необратимый характер, причем независимость государства толкуется прежде всего как свобода от России. Связано это с тем, что в основе их самоидентификации лежат, по сути, националистические идеи. Их активное внедрение рассматривается правящими элитами большинства стран СНГ главным образом через призму борьбы за власть.

В широком смысле такой подход подразумевает утверждение доминанты собственных приоритетов, подчинение им, при необходимости, общих интересов Содружества. Из-за отсутствия надежного, скрепляющего стержня обострились подавлявшиеся ранее разногласия между многими странами СНГ. К примеру, наряду с затянувшимся конфликтом между Азербайджаном и Арменией, потенциальная взрывоопасность существует в отношениях государств Центрально-Азиатского региона, а также в вопросах, связанных с осво-

ением ресурсов Каспийского моря. Кроме того, нацеленность на продвинутое сотрудничество с промышленно развитыми странами и международными финансово-экономическими организациями в интересах модернизации национальных экономик неизбежно превращает государства СНГ в конкурентов. В результате возникают дополнительные предпосылки для иностранной активности на постсоветском пространстве, катализируется процесс экономической и военно-политической переориентации стран СНГ.

Вместе с тем, несмотря на объективные трудности консолидации постсоветского пространства, этот процесс продолжает развиваться. Ранее звучавшая критика в адрес Содружества со стороны Азербайджана, Узбекистана, Украины прекратилась. Прогнозировавшийся отдельными экспертами развал СНГ после выхода из него Грузии не состоялся. Содружество продолжает оставаться политическим клубом постсоветских государств, что, очевидно, устраивает национальные элиты. По объективным и субъективным причинам СНГ не стало решающей структурой интеграции постсоветского пространства. И все же мир еще не знал такой организации, которая бы при отсутствии жестких наднациональных структур обеспечивала сближение позиций и принятие совместных решений по многим острым вопросам межгосударственных отношений¹.

Договор о коллективной безопасности – стержень военной безопасности всего СНГ даже при том, что не все государства Содружества в нем участвуют. Энергетика, транспорт, культурно-гуманитарная сфера, взаимодействие в сфере борьбы с трансграничной преступностью, экстремизмом и терроризмом – все это перспективные направления многостороннего взаимодействия в СНГ.

■ Международные отношения

Самый важный итог двух десятилетий – в рамках Содружества приобретен совместный опыт многостороннего сотрудничества, что позволило со временем перейти к более результативным формам разноформатной и разноскоростной региональной интеграции.

СНГ как фактор широкого международного сотрудничества. Опыт двадцатилетнего существования многостороннего и многопрофильного объединения постсоветских государств внес значительные коррективы в первоначальные представления о его возможностях и перспективах. Однако общая направленность на осуществление коллективной внешнеполитической деятельности стран-участников СНГ сохраняет свою актуальность.

Обладая правом заключения международных договоров, Межпарламентская Ассамблея СНГ (МПА СНГ) на юридической основе и в пределах своей компетенции развивает сотрудничество с другими международными организациями. К настоящему времени она заключила 24 соглашения и договора о партнерстве и 11 соглашений о сотрудничестве с ведущими международными организациями мира, среди которых особое место занимают ООН и ее специализированные институты. Постоянные рабочие связи существуют между МПА СНГ и ПАСЕ. Поддерживаются контакты с Международным Комитетом Красного Креста, с национальными парламентами ряда стран Азии и Европы².

Благодаря различным формам внешнеполитической практики Содружество обеспечивает позиционирование постсоветского пространства как регионального элемента системы международных отношений, который объединяется не только историческими традициями, но и логикой гармонизации взаимодействия различных моделей государственного устройства, партнерства цивилизаций, утверждения гуманитарных приоритетов общественного развития. Другими словами, структуры СНГ выступают в качестве полезного регулятора политических процессов, особенно в том, что касается предотвращения рисков спонтанной фрагментации евразийского сегмента международной системы под воздействием новых вызовов и угроз.

Содружество стало площадкой сотрудничества и взаимодействия. В его рамках регулярно проходят саммиты глав государств и правительств, действуют 39 отраслевых межгосударственных органов. Показательно, что в работе некоторых из них активно участвуют Латвия, Литва, Эстония и Монголия. Однако объективно благоприятные предпосылки для расширения заинтересованности мирового сообщества в укреплении партнерских связей между СНГ и другими региональными объединениями реализуются в настоящее время недостаточно полно.

Помимо негативных установок и антироссийских стереотипов, которые в значительном числе случаев определяют политику западных держав, а также многих новых членов ЕС и НАТО в отношении многосторонних структур на постсоветском пространстве, возможности качественного совер-

шенствования международного сотрудничества СНГ блокируются и рядом моментов планирования профильных инициатив Содружества. Так, не в полной мере используются возможности латиноамериканского направления, а также каналы по установлению контактов с парламентскими комитетами, комиссиями или центрами, действующих в органах законодательной власти стран ближайшего регионального окружения СНГ³. Реактивными остаются пока шаги в области гуманитарной политики, проводимой по линии ведущих международных институтов. Отсутствует и полноценное информационное обеспечение деятельности СНГ как регионального объединения.

Место СНГ в процессах широкого международного сотрудничества, таким образом, определено пока только в первом приближении. Импульсы 2008–2010 гг. по активизации взаимодействия стран-участников Содружества обеспечивают преимущественно поддержание существующих международных позиций СНГ, но не отражают потребности в мобилизации дополнительных внешних ресурсов в интересах их укрепления. Двадцатилетний опыт постсоветского развития обусловил многие изменения в деятельности СНГ по сравнению с первоначальным периодом ее существования. Основным является, вероятно, то, что в настоящее время СНГ выступает не как комплексный проект объединения, сравнимый по возможностям с ЕС, а как механизм сохранения преференциальных внутрорегиональных связей и достижения координации позиций стран-участников.

Значимыми явлениями, произошедшими в этом контексте в последние годы, стали:

- во-первых, оживление многосторонних процедур управления Содружеством;

- во-вторых, прагматизация деятельности СНГ (как отражение – прежде всего подходов России и Казахстана);

- в-третьих, на основе линии по противодействию общим вызовам странам-участникам удалось активизировать практическую работу по определению не только общих принципов взаимодействия, но и механизмов осуществления конкретных проектов.

Важнейшими событиями в консолидирующей деятельности СНГ на постсоветском пространстве явились:

- принятие в 2008 г. Стратегии экономического развития СНГ до 2020 г., которую поддержали все государства-участники, празднование 65-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.;

- утверждение Стратегии международного молодежного сотрудничества на период до 2020 г.;

- подготовка ряда перспективных стратегических документов, в частности Договора о зоне свободной торговли, межгосударственной программы «Культурные столицы Содружества», межгосударственной программы инновационного сотрудничества до 2020 г.;

- осуществление Плана мероприятий по подготовке к 20-летию образования СНГ⁴.

Показательно, что Украина проявляет интерес к участию по всему спектру направлений многостороннего сотрудничества в формате СНГ, а Грузия, вышедшая из его состава по политическим мотивам, продолжает участвовать в ряде экономических соглашений, заключенных в рамках СНГ. Растет востребованность электорального мониторинга парламентских и президентских выборов представителями СНГ. Активизировался комплекс гуманитарного сотрудничества. В целом усилия по правовому и практическому сближению фрагментов постсоветского пространства позволяют рассматривать СНГ не только как организацию, призванную минимизировать последствия переходных процессов 90-х гг. XX в., но и как стратегический инструмент, обеспечивающий продвижение интеграционных инициатив на основе поэтапного согласования действий заинтересованных сторон.

Вместе с тем функции СНГ по обеспечению баланса между центробежными и центростремительными тенденциями на постсоветском пространстве нуждаются в дополнительных импульсах. Стремление некоторых участников СНГ найти более привлекательное «интеграционное ядро», которое неизменно поддерживается внешними игроками, в краткосрочной перспективе будет сохраняться. Поэтому необходимо расширить противодействие такого рода тенденциям, в связи с чем целесообразно усилить внимание к:

- ценностным аспектам многостороннего сотрудничества;
- разработке новых скоординированных подходов к социальной политике с учетом программ инновационного развития, принятых руководством постсоветских государств;
- выстраиванию общей линии относительно деятельности НПО⁵.

Консолидирующая роль СНГ на постсоветском пространстве находится в состоянии неустойчивого равновесия. Многовекторность внешней политики стран-участников на европейском, кавказском и центральноазиатском направлениях объективно сужает возможности расширения областей централизованного согласования общих интересов и препятствует становлению комплексной (сетевой) системы объединительных инициатив, лежащей в основе долгосрочных планов развития Содружества. Значительный потенциал для продвижения объединительных инициатив в краткосрочной перспективе сохраняется в сфере развития «горизонтальных» связей между ближайшими соседями в пределах каждого из субрегиональных сегментов СНГ, однако из-за конфликтных очагов он остается пока гипотетическим.

Евразийская интеграция и ее перспективы. Понятие «евразийская интеграция», введенное в политический оборот президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым, сегодня становится органичной частью лексикона политических элит и в ближнем, и дальнем зарубежье⁶. Эта инициатива стала прорывом для интеграционного процесса на пространстве СНГ. В последующие годы она поэтапно воплощалась в жизнь в создании целого ряда успешных

межгосударственных структур – Организации Договора о коллективной безопасности, Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза Казахстана, Белоруссии и России.

За последние три года разработан и принят единый Таможенный кодекс трех стран, создан наднациональный орган – Комиссия Таможенного союза. Согласовано более 11 тысяч товарных позиций для применения унифицированного тарифа в торговле со странами вне единой таможенной территории. Уже сегодня очевиден макроэкономический эффект создания Таможенного союза (ТС). Только в первом полугодии 2011 г. на треть вырос общий товарооборот трех стран. Прогнозируется, что по итогам года он достигнет уровня \$100 млрд, что будет на 13% больше прошлогоднего показателя. Причем наиболее быстро растут объемы приграничной торговли между Казахстаном и Россией – более чем на 40%.

В целом же по состоянию на начало сентября 2011 г. объем российского экспорта в страны Таможенного союза составил 18,5 млрд долларов – это выше на 37,3%, чем за тот же период прошлого года. При этом российский экспорт в Казахстан вырос на 34%, а в Белоруссию – на 39,5%. Ожидается, что к концу 2011 г. таможенные поступления в российский бюджет составят 5,4 трлн рублей. Эти показатели свидетельствуют об устойчивом росте доходов, поскольку в августе 2010 г. порядок таможенных поступлений был такой же, как за весь 2009 г. Другими словами, бюджетные государственные интересы России в рамках ТС полностью соблюдаются, рентабельность стартовых вложений успешно достигнута.

Таможенный союз Казахстана, Белоруссии и России логично вырос из Евразийского экономического сообщества. Его создание в 2000 г. в формате пяти стран – Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана – стало переломным моментом в практике евразийской интеграции. Всего за 11 лет в рамках ЕврАзЭС сформировалась разветвленная структура механизмов по различным измерениям интеграционного процесса⁷. Причем они учреждаются не только на межгосударственном уровне, но и снизу – по инициативе бизнесменов, деятелей науки, образования и культуры, НПО, молодежи.

Своевременным с учетом глобального финансово-экономического кризиса было создание Евразийского банка развития и Антикризисного фонда. Сегодня это дает возможность не только финансировать конкретные экономические проекты в ряде стран ЕврАзЭС, но и оказывать срочную помощь, например, белорусской экономике, остро переживающей последствия мирового кризиса.

Показательно, что, например в формате ТС трех стран быстро возникают отраслевые ассоциации производителей⁸. Предприниматели интегрируются для согласования своих интересов, выработки правил внутренней конкуренции и взаимной поддержки. Предметно работают Евразийский медиафорум, Евразийская ассоциа-

■ Международные отношения

ция телевидения и радио. Традицией становятся евразийские фестивали кино и театра, различные конференции, молодежные форумы.

3 октября 2011 г. премьер-министр России В.В. Путин в статье «Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня» обрисовал контуры внешнеполитической стратегии своего возможного президентства. В основе статьи – инициатива создания новой модели «мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира», – Евразийского союза. «Сложение природных ресурсов, капиталов, сильного человеческого потенциала позволит Евразийскому союзу быть конкурентоспособным в индустриальной и технологической гонке, в соревновании за инвесторов, за создание новых рабочих мест и передовых производств. И наряду с другими ключевыми игроками и региональными структурами – такими, как ЕС, США, Китай, АТЭС, – обеспечивать устойчивость глобального развития», – считает Путин⁹.

За публикацией статьи последовали конкретные действия. 18 октября 2011 г. в Санкт-Петербурге был подписан Договор о зоне свободной торговли (ЗСТ) СНГ, работа над которым шла 10 лет. Соглашение подписали все страны СНГ, кроме Азербайджана, Узбекистана и Туркмении.

СНГ и российские внешнеполитические интересы. Развитие интеграции в рамках СНГ имеет для России жизненно важное значение и является по сути безальтернативным. Любые отступления в силу различных причин от этого стратегического курса ведут лишь к наращиванию уже накопленного негатива, что в средне- и долгосрочной перспективе может создать для России новый пласт трудноразрешимых проблем, стать одним из факторов, работающих на ее ослабление. Подтверждением тому служит весь постсоветский опыт. К тому же в СНГ набирает силу новая тенденция: растет финансово-экономическая и технологическая зависимость входящих в Содружество государств от третьих стран и международных структур.

Усиливающееся военно-политическое внедрение США, стран Евросоюза и Китая в страны СНГ способствует закреплению там выгодной для Запада поляризации по внешнеполитическим ориентирам и подходам к обеспечению национальной безопасности. Военный конфликт с Грузией в августе 2008 г., упорное нежелание признать независимость Абхазии и Южной Осетии, реакция на кровавые события в июне 2010 г. в Киргизии свидетельствуют о серьезных разногласиях в позициях стран Содружества по ключевым вопросам.

России не удалось в полной мере и эффективно выполнить функции организатора процесса интеграции. В немалой степени это обусловлено противодействием большинства стран СНГ, стремящихся замкнуть российскую активность главным образом на содействие в достижении ими своих узко понимаемых национальных целей. Но определяющим является разрыв между декларированием приоритета СНГ в политике России и осуществлением этой линии на практике, прежде

всего недостаточное подкрепление ее необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

В этой связи реорганизация системы хозяйственных связей постсоветских государств на основе создания Таможенного союза и принятие плана формирования ЕЭП (2010) стали важным этапом взаимодействия ведущих хозяйствующих субъектов СНГ. Своевременными с точки зрения укрепления коллективного оборонного потенциала явились и принятые в декабре 2010 г. решения о наделении ОДКБ новыми полномочиями по защите суверенитета и территориальной целостности стран-участниц договора. Эти и другие недавние шаги, предпринятые по линии отдельных ведомств, создают новое качество консолидации постсоветского пространства, основанное на результативности принимаемых решений, что в полной мере соответствует российским национальным интересам. Однако СНГ, как многостороннему институту с более широким, чем в ТС или ОДКБ, участием, справиться с обеспечением нового качества постсоветского сотрудничества значительно труднее. Характерно, что в рамках экспертных обсуждений специалистов стран Содружества распространены критические суждения относительно российских возможностей регулирования разнопланового сотрудничества со своими партнерами, выдвигаются гипотезы об особой международной миссии Казахстана в развитии постсоветского пространства.

На практике главным вызовом для активизации профильной деятельности Содружества остается повсеместное укрепление позиций различных группировок национальных элит, связанных с альтернативными внешнеполитическими векторами. Даже в странах, ставших ближайшими российскими партнерами, во «втором эшелоне» государственного управления происходят рокировки, которые под лозунгом защиты национальных интересов тормозят общее интеграционное движение, причем не столько в силу его неприятия, как такового, сколько логики межклановой борьбы. В этой связи российский подход в отношении оптимизации сотрудничества со странами ближайшего регионального окружения России в формате СНГ вряд ли будет реализован в полном объеме, а принцип преференциальности во взаимных связях постсоветских государств приобретет во многом декларативный характер. Проблематичной в плане продвижения российских интересов остается роль отечественного крупного бизнеса, которому не нужны долговременные проекты и финансово-экономические проблемы со слабыми партнерами.

Чтобы занять адекватное своему потенциалу место в новой конфигурации миропорядка, Россия должна активно заботиться о поддержании своего реального лидерства в Содружестве. В этом контексте ей необходимо планомерно решать следующие важнейшие задачи:

– поддержание стабильности на пространстве Содружества в политической, экономической, военной, социальной и других областях;

– сохранение и укрепление экономической привязки стран СНГ к России, расширение наших позиций в ключевых отраслях экономики этих стран;

– обеспечение беспрепятственного функционирования транспортных коридоров и коммуникаций, в том числе топливно-энергетических, проходящих по территории государств–участников СНГ и соединяющих Россию с внешним миром;

– сохранение и по возможности расширение российского военного присутствия в государствах СНГ, в том числе в рамках работы по преобразованию Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) в многостороннюю группировку сил и средств Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности;

– недопущение создания на пространстве СНГ альтернативных систем безопасности без участия России;

– противодействие попыткам закрепления военного присутствия третьих стран в государствах–участниках Содружества;

– консолидация многосторонних структур на пространстве СНГ, в которых Россия играет лидирующую роль, упрочение их ключевого значения в обеспечении безопасности на постсоветском пространстве;

– содействие формированию общих подходов государств СНГ к международным проблемам, налаживание координации действий на мировой арене;

– урегулирование конфликтов, содействие мирному разрешению разногласий между государствами–участниками;

– защита прав и интересов российских соотечественников в государствах–участниках СНГ, поддержка российской диаспоры в странах СНГ как одного из средств обеспечения интересов России.

Ключевой момент – двустороннее и многостороннее партнерство с Россией должно обладать привлекательностью и быть востребованным, содействовать нахождению адекватных ответов на острые вызовы современности, будь то в области экономики, борьбы с криминалом и терроризмом или в гуманитарной сфере. При всей важности экономической проблематики сотрудничества

в современном мире главные инновации все же носят характер гуманитарный и социальный. Общий инновационный тренд предполагает сдвиг в сторону гуманитарного и социального знания. Необходимы активные инвестиции в подготовку кадров для русскоязычных школ в странах СНГ и другие программы по распространению языка, а также целенаправленная демографическая политика и отлаженный механизм найма рабочей силы. Эти шаги на государственном уровне будут способствовать фактическому расширению русскоязычного пространства. Превращение России в лидера модернизации и инноваций вернет русскому языку высокую популярность, во владении русским многие молодые люди в странах СНГ увидят конкурентное преимущество в образовании и социальной карьере.

Назрела необходимость создания в России собственной государственной идеологии, восстановления «кодекса поведения», основанного на современном понимании известных евангельских заповедей, ибо совместное прошлое постсоветских государств перестало быть ресурсом российского влияния. И не только потому, что идеология новой «демократической России» основывается на признании исторической ущербности советского периода, но и потому, что Россия не сделала никакой заявки на преобразование совместного прошлого в тот или иной проект совместного будущего.

Сохранение позиций в собственном историческом ареале (каковым для России является пространство бывшего СССР) требует полноценного лидерства. А лидерство равнозначно способности служить эталоном развития для типологически близких стран. Поэтому первоочередным и важнейшим условием сохранения влияния России как на страны Содружества, так и в целом на мировое сообщество является образцовое решение проблем собственного развития.

Chernyavskiy S.I. The Commonwealth of Independent States from the History to the Future.

Summary: The article evaluates results of twenty years' activity of the Commonwealth of Independent States, a role of this Organization in the international cooperation and its place in foreign policy priorities of Russia.

Ключевые слова

Евразийская интеграция, Таможенный союз, Евразийское экономическое сотрудничество.

Keywords

the Euroasian integration, the Customs union, the Euroasian economic cooperation.

Примечания

1. Заявление глав государств – участников Содружества Независимых Государств в связи с 20–летием образования СНГ. Душанбе, 03.09.2011 // www.cis.minsk.by/info
2. Горовой В.А., Чернявский С.И. Содружество Независимых Государств – реалии и перспективы. М., Навона, 2008. С.23–28.
3. Кротов М.И. Политико-экономические проблемы модернизации: опыт России и СНГ (очерки). СПб: СПб. ун-т. 2011. С.143–145.
4. Аналитический доклад "Итоги деятельности СНГ за 20 лет и задачи на перспективу". Душанбе. 03.09.2011 // www.cis.minsk.by/info
5. Косов Ю.В., Торопыгин А.В. Содружество Независимых Государств: институты, интеграционные процессы, конфликты. М.: Аспен-Пресс, 2009. С.38–40.
6. Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего. 27.10.2011. www.tsouz.ru
7. Кулик С.А., Спартак А.Н., Юргенс И.Ю. Экономические интересы и задачи России в СНГ. М.: Экономика, 2010. С.15–18.
8. См.: Либман А., Хейфец Б. Экспансия российского капитала в страны СНГ. М.: Экономика, 2006.
9. Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 03.10.2011.