

DOI: 10.12731/2218-7405-2014-3-13

УДК 327.5

ПОЛИТИКА РОССИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Беспалов С.В.

В статье рассматриваются основные тенденции развития межгосударственных отношений в постсоветской Евразии и характеризуется эволюция внешней политики России на постсоветском пространстве с использованием историософского и компаративистского методов исследования. Сформулирована периодизация политики России в отношении данного региона с учётом геополитических, внешнеэкономических, внутриэкономических и внутривнутриполитических факторов. Проанализировано современное состояние российской политики в отношении стран ближнего зарубежья и перспективы повышения её эффективности. Выявляются основные проблемные точки современного состояния международных отношений на постсоветском пространстве и определяются имеющиеся у России возможности активизации интеграционных процессов в регионе. Делается вывод о том, что, не отказываясь от апелляции в целом ряде случаев к общим традициям, общему историческому опыту, наработанному на протяжении десятилетий или даже столетий совместной жизни в рамках единого государства и остающемуся важным ресурсом российской политики, России необходимо позиционировать себя как государство, способное предоставить своим партнерам те преференции и помощь (финансовые, информационные, образовательные услуги т.д.), в которых они нуждаются и которые рассчитывают получить – как правило, без достаточных на то оснований – от других центров мировой политики. Предлагаются практические рекомендации для

экспертов, политиков, управленцев и представителей общественных организаций.

Ключевые слова: постсоветское пространство; СНГ; Евразийская интеграция; Таможенный Союз; Единое экономическое пространство; внешняя политика России

RUSSIAN POLICY IN POST-SOVIET SPACE: MILESTONES AND CURRENT STATUS

Bespalov S.V.

The paper examines the main trends in the development of bilateral relations in the post-Soviet Eurasia and is characterized the evolution of Russian foreign policy in the post-Soviet space using historiosophical and comparative research methods. Formulated periodization of Russian policy toward the region , taking into account the geopolitical , foreign , domestic economic and domestic factors. Current state of Russian policy towards neighboring countries and the prospects for improving its performance are analyzed in the article. The author identifies the main problem areas of the current state of international relations in the region and identifies opportunities available to Russia to strengthen the integration processes. Concludes that , without abandoning the appeal in a number of cases to the general traditions common historical experience accumulated over decades or even centuries of living together within a single state and remains an important resource in Russian politics , Russia needs to position itself as a state, able to provide its partners those preferences and assistance (financial, informational , educational services , etc.) , which they need , and who expect to get - usually without good reason - other centers of world politics . Offers practical guidance for experts, politicians , managers and representatives of public organizations.

Keywords: post-Soviet space; CIS; Eurasian integration; Customs Union; Common Economic Space; Russia's foreign policy

Введение

Политика в отношении стран ближнего зарубежья традиционно провозглашалась важнейшим направлением внешней политики России. Этот тезис тем более актуален, что до сих пор не снята вся острота моральной ответственности России за права почти 17 млн. русских соотечественников (в 1991 г. их было почти 25 млн.), живущих в бывших советских республиках. Кроме того, принятые в последние годы программные документы, как и заявления руководителей государства, подчеркивают необходимость развития процессов евразийской интеграции как необходимого условия подлинного возрождения экономики и укрепления внешнеполитических позиций страны.

В то же время на протяжении примерно полутора десятилетий после распада СССР позиции России в постсоветской Евразии неуклонно ослабевали, а интеграционные инициативы не удавалось перевести в практическую плоскость. Ситуация начала меняться в середине 2000-х гг.; в течение 2009-2013 гг. интеграционные процессы на пространстве постсоветской Евразии получили новый импульс. Соглашения, принятые в рамках Евразийского экономического сообщества, прогресс в работе Таможенного союза (ТС), создание Единого экономического пространства (ЕЭП), начало деятельности Евразийской экономической комиссии как надгосударственного органа являются наглядными результатами имеющихся достижений. Наконец, на минском саммите Высшего Евразийского экономического совета в октябре 2013 г. были подписаны соглашения, положившие начало процессу присоединения Армении к ТС и ЕЭП и открывающие аналогичную перспективу для Киргизии.

Однако по ряду ключевых вопросов, касающихся будущего интеграционных структур, до сих пор нет единства мнений даже между политическими элитами России, Белоруссии и Казахстана; это же касается перспектив дальнейше-

го расширения числа государств-участников интеграционного процесса. В связи с этим особую значимость приобретает вопрос о том, имеются ли в распоряжении России возможности наращивания своего влияния на государства ближнего зарубежья; в частности, обладает ли РФ как очевидное ядро евразийских структур не задействованными ранее механизмами воздействия на экономические, политические и интеллектуальные элиты государств ближнего зарубежья, способными подвинуть их к постепенному изменению позиции по поводу участия прежде всего в экономических интеграционных проектах в рамках постсоветской Евразии. Эти проблемы, как и ключевые этапы развития российской политики в отношении стран постсоветской Евразии. Анализируются в статье с использованием методологии современных социальных наук: историософского подхода, основанного на анализе долговременных процессов, и компаративного подхода, позволяющего осуществить сравнительный анализ политических процессов.

Основные тенденции развития межгосударственных отношений в постсоветской Евразии и внешняя политика России

В 1991 г. входившие ранее в состав СССР союзные республики приобрели статус независимых государств. 8 декабря 1991 г. Россия, Белоруссия и Украина как государства – учредители СССР в Декларации, ставшей частью т.н. Беловежских соглашений, констатировали, что СССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекратил своё существование. Одновременно лидеры этих республик подписали Соглашение о создании Содружества независимых государств. 21 декабря 1991 г. на Алма-Атинской встрече глав бывших советских республик был подписан Протокол к данному соглашению, на основании которого Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан не просто присоединялись к СНГ, но получали статус государств – учредителей этой организации. С 1993 по 2009 г. в состав СНГ входила также Грузия.

Нередко высказываются суждения о том, что изначально основным мотивом, побудившим руководителей бывших союзных республик создать СНГ, являлось стремление «окончательно ликвидировать государственное единство, которое скрепляло их народы в рамках СССР, и не допустить его восстановления в будущем в какой бы то ни было форме» [10, с. 11-12]. Действительно, дальнейшее развитие событий показало, что преобладание на постсоветском пространстве в 1990-х гг. получили дезинтеграционные процессы, что дало основание для характеристики СНГ как формы «цивилизованного развода» бывших советских республик; в марте 2005 г. на пресс-конференции в Ереване такую оценку Содружества поддержал и Президент РФ В.Путин, заявивший о том, что СНГ создавалось для того, чтобы процессы распада СССР происходили более цивилизованно, предельно мягко, с наименьшими потерями в сфере экономики и в гуманитарной области, при этом у СНГ никогда не было задач в сфере экономической и иной интеграции [14]. Это заявление дало основание критикам российской власти заявить о порочной концепции политики России в отношении стран ближнего зарубежья, «унаследованной от ельцинских времён, когда СНГ рассматривалось не как площадка для интеграции и объединения, а как прикрытие для того, чтобы ничего для этой интеграции не делать», и продолжаемой в 2000-х гг. [12, с. 59].

В то же время первый Президент РФ говорил о мотивах российских властей при создании СНГ совершенно иначе: «Беловежское соглашение, как мне тогда казалось, было нужно прежде всего для того, чтобы резко усилить центристскую тенденцию в развалившемся Союзе, стимулировать договорный процесс... Подчеркиваю: СНГ являлось единственной на тот момент возможностью сохранения единого геополитического пространства» [7]. И, судя по всему, Б.Н.Ельцин был в данном случае вполне искренен. Однако главы некоторых других бывших союзных республик, и прежде всего Президент Украины, за которым уже тогда стояла преобладающая часть национальной политической элиты, оценивали значение Беловежских соглашений и перспективы

развития отношений между новыми независимыми государствами совершенно иначе. Таким образом, руководители России и Украины совершенно по-разному представляли себе задачи и перспективы СНГ.

Лидеры других стран СНГ являлись приверженцами либо российского, либо украинского подхода, что наглядно проявлялось на всех саммитах СНГ в первые годы существования Содружества. Отчасти под влиянием набирающих силу националистических движений, отчасти под влиянием ведущих стран Евро-атлантического сообщества, стремившихся не допустить развития реинтеграционных процессов на постсоветском пространстве, наконец – вследствие отсутствия сколь-нибудь внятной концепции возможной интеграции сторонников «украинского» подхода становилось всё больше. В конечном итоге и российская элита пришла к выводу о том, что Содружеству суждено сохраниться лишь в качестве площадки для многосторонних межгосударственных контактов и организации, обеспечивающей возможность подготовки, заключения и реализации отдельных соглашений, призванных развивать многосторонне сотрудничество по конкретным вопросам. Однако это, повторим, ни в коей мере не свидетельствует о том, что изначально намерения новой российской элиты были именно таковы.

То, что именно «украинская концепция» развития СНГ в итоге возобладала, объясняется целой группой факторов. Хотя в момент распада СССР российская элита, как и большинство аналитиков, исходила из того, что сложившиеся на протяжении столетий существования в рамках единого государства экономические, политические, культурные и прочие связи между бывшими союзными республиками и их народами сами по себе сделают неизбежными интеграционные процессы, в условиях становления новых независимых государств (ННГ) суверенитет стал рассматриваться их правящими элитами как высшая ценность. Такое волеизъявление элит бывших союзных республик довольно скоро нашло поддержку со стороны крупнейших международных центров силы, что ещё более укрепляло лидеров большинства бывших советских

республик в правильности своего выбора – при том, что для всех этих государств, включая, кстати, и Россию, поддержка со стороны «международного сообщества» в первые годы независимости являлась едва ли не важнейшим фактором поддержания легитимности складывавшихся там политических режимов. При этом США, несмотря на декларировавшуюся поддержку демократической России, к середине 1990-х гг. взяли на вооружение концепцию поддержания геополитического плюрализма на постсоветском пространстве, подразумевавшую не просто недопустимость возрождения СССР в каком-либо виде, но и противодействие любым реальным интеграционным процессам на постсоветском пространстве. Аналогичную позицию заняли и страны ЕС. Таким образом, если в первые годы после распада СССР некоторые западные политики готовы были мириться с возможной организующей ролью России на постсоветском пространстве как условием предотвращения полномасштабного хаоса в регионе [18, р.2], то уже через несколько лет подобный подход перестал быть сколь-нибудь влиятельным в западных столицах. Кроме того, практически повсеместно на постсоветском пространстве «государственно-политические системы приобрели этнократический характер» [1, с. 227]. Новая национальная идентичность, как правило, выстраивалась на основе истории, языка и культуры т.н. титульной нации даже в тех государствах, где (как, например, на Украине) доля иных этнических групп, и прежде всего русского населения, была весьма значительной. Правовые системы стран СНГ чем дальше, тем в большей степени становились различными. Наконец, существовавшие и внутри СССР различия в уровне экономического развития между союзными республиками (главным образом – европейскими и азиатскими) стали стремительно углубляться после обретения ими независимости. Направленность и темпы экономических реформ в новых независимых государствах, как и ориентация их на тех или иных внешних игроков (ЕС, Турция, Китай и т.д.), радикально отличались друг от друга. Таким образом, формировавшиеся постепенно различные экономические модели оказывались всё более трудно совместимыми. На протяжении

постсоветского периода осуществлялась переориентация экономических связей стран СНГ на государства дальнего зарубежья; доля взаимной торговли при этом неуклонно сокращалась, уменьшившись к 2008 г. более чем в 2 раза – до 31,2%. В то же время, по мнению экономиста А.А.Мигранян, сохранение торгово-экономических связей между странами Содружества «пусть даже в таком уменьшенном формате... была заслугой именно СНГ... Следовательно, СНГ стало тем форматом интеграции стран, которая позволила им сохранить условия для поддержания межхозяйственных связей на минимальном уровне», что можно рассматривать как необходимое условие для развития уже в 2000-х гг. экономической интеграции в формате таких региональных группировок, как ЕврАзЭС, ШОС, ЕЭП и Таможенный Союз [9, с. 317].

Несмотря на всё это и не имея чёткой концепции реинтеграции постсоветского пространства, политическое руководство России в первые годы существования СНГ декларировало столь масштабную, столь и нереалистичную цель – развитие на пространстве постсоветской Евразии в достаточно сжатые сроки интеграционных процессов, причём с ориентацией на опыт Европейского сообщества, хотя, по справедливому замечанию А.А.Язьковой, исходные позиции отнюдь не являлись благоприятными для решения такой задачи [8, с. 20-21]. Принципиально различные представления о сущности интеграционных процессов, последовательности и скорости их осуществления, формирование всё более различавшихся экономических и финансовых систем в независимых государствах, создание таможенных барьеров и отсутствие общих правовых основ для развития даже не интеграции, но хотя бы полноценного сотрудничества делали осуществление заявленной Россией цели совершенно невыполнимым. Из 164 документов, которые были приняты на начало 2000 г. на заседаниях высших органов СНГ и предусматривавших ратификацию или выполнение иных внутригосударственных процедур, лишь 7 вступили в силу для всех подписавших их государств [11, с. 527]. Эти цифры наглядно характеризуют дееспособность структур Содружества.

Периодизация политики России

в отношении государств постсоветской Евразии

Относительно периодизации процессов трансформации постсоветского пространства в научной литературе последних лет высказывались различные точки зрения. Мы считаем возможным (на основе как экономических, так и политических критериев) выделить следующие этапы политики России по отношению к государствам постсоветской Евразии.

1) Декабрь 1991 – 1994/95 гг. – период становления государственности бывших союзных республик, происходившего в условиях глубочайшего социально-экономического кризиса и политической нестабильности в ряде ННГ. На этот период приходится большинство открытых межгосударственных и внутригосударственных межэтнических конфликтов. Несмотря на надежды значительной части российской элиты на развитие реинтеграционных процессов, продуманной программы интеграции предложено не было; да и едва ли в условиях возвышения национальных элит такая программа, будь она предложена, имела бы шансы на реализацию. После распада рублёвой зоны в 1993 г. и отказа российских властей нести серьёзные издержки в случае возрождения рублёвой зоны на базе нового российского рубля (эти переговоры велись в 1994 г.) дезинтеграционные процессы (разрыв экономических связей и переориентация экономических акторов в ННГ на отношения с внешними по отношению к СНГ странами) существенно ускоряются.

2) 1995 – 1999 гг. – в условиях относительной стабилизации российской государственности, произошедшей после преодоления жёсткого конфликта между ветвями власти и принятия Конституции 1993 г., под влиянием переосмысления отношений со странами Евроатлантического сообщества Россия начинает предпринимать целенаправленные усилия для сохранения пространства СНГ в качестве сферы своего определяющего геополитического влияния и, соответственно, начинается противодействие ставшей к тому времени очевидной геополитической экспансии Запада. Формулируются концепции разноскоростной ин-

теграции в пределах СНГ; в их рамках создаются Союзное государство России и Беларуси, ЕврАзЭС. Защита прав соотечественников (т.е. русскоязычного населения) в странах ближнего зарубежья провозглашается одной из важнейших задач Москвы. В то же время в СНГ выделяется группа стран, противодействующих интеграционным инициативам России; при решающей роли США и Евросоюза они консолидируются в блок ГУАМ (в дальнейшем – ГУУАМ), однако попытки наладить их сколь-нибудь устойчивое экономическое взаимодействие оказались безрезультатными. Продолжавшийся в России системный экономический кризис являлся главным фактором, делавшим невозможным серьёзные успехи её интеграционных инициатив.

3) 2000 – 2004 гг. В этот период Россия, несмотря на существенное обновление политической элиты, в целом продолжает осуществлять в отношении постсоветского пространства тот курс, который был выработан на предыдущем этапе. Однако в условиях быстрого экономического восстановления (главным образом – вследствие благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры) российская экономика во многом становится локомотивом для экономик большинства стран СНГ; привлекательность идей интеграции с Россией возрастает. Основным интеграционным проектом России становится идея создания Таможенного союза и привлечения Украины в эту организацию; однако реализовать этот план помешала «оранжевая революция» на Украине.

4) 2005 – 2008 гг. – следствием кризиса «постсоветских» режимов в ряде СНГ, а также результатом мощной геополитической экспансии Запада на постсоветском пространстве стала череда «цветных революций» на Украине, в Грузии и Киргизии. Эти события были восприняты российской элитой как угроза не только внешнеполитическим интересам России, но и внутривнутриполитической стабильности. Как следствие – ужесточение внутренней политики в РФ и эскалация геополитической напряжённости на постсоветском пространстве. Кульминацией стала российско-грузинская война в августе 2008 г. Российская экономика в этот период перешла из фазы восстановительного роста к росту инве-

стиционному, основанному на притоке в страну иностранных капиталов, и по-прежнему являлась генератором роста для экономик соседних стран.

5) 2008 г. – 2013 г. В ситуации глобального кризиса приток инвестиций в Россию сменился масштабным оттоком капитала; этот процесс продолжается до настоящего времени; таким образом, перспектив возобновления инвестиционного роста российской экономики в обозримом будущем нет. В результате российская экономика в значительной степени утратила то позитивное влияние на экономики соседних стран, которое она оказывала на протяжении предшествующих восьми лет. В то же время переход проектов ЕврАзЭС, ЕЭП и – особенно – Таможенного Союза в стадию практической реализации безусловно позитивно сказался на экономиках Белоруссии и Казахстана; воздействие региональной интеграции на российскую экономику не столь однозначно, но, по мнению большинства экспертов, в целом позитивно. Данный период ознаменовался поражением политических сил, пришедших к власти на Украине и в Грузии в период «цветных революций», однако геополитическая ориентация этих стран в целом не претерпела изменений, несмотря на определённое потепление российско-украинских отношений в 2010-12 гг. После событий августа 2008 г. (прежде всего после признания Россией Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых государств) накал конфронтации между Россией и странами Еврoатлантического сообщества во главе с США существенно снижается, во многом потому, что в западных столицах осознали (на некоторое время), что нарастание конфронтации с Россией способно поставить мир на грань глобальной катастрофы. Изменению ситуации способствовал и приход к власти в США в 2009 г. Администрации Б.Обамы, в отличие от своего предшественника не рассматривавшего постсоветское пространство в качестве приоритета своей внешней политики. Однако, несмотря на это, геополитическая конкуренция продолжалась, хотя (до конца 2013 г.) и в менее жёстких формах. Ключевую роль каждая из сторон по-прежнему уделяла западному региону СНГ, прежде всего Украине. Евросоюз в целях наращивания своего влияния в регионе в 2009 г. при-

ступил к реализации программы «Восточного партнёрства», США сделали основную ставку на поддержку не только лояльных им представителей украинской элиты, но и неправительственных организаций; при этом стратегическая ориентация украинской элиты на сближение с евроатлантическим сообществом, несмотря на предложенные Россией существенные экономические стимулы в случае присоединения к ТС, оставалась неизменной.

б) Конец 2013 г. – настоящее время. Осознание украинскими властями в конце 2013 г. неизбежности пагубных экономических последствий в случае подписания Договора об ассоциации с ЕС в той форме, который был предложен Евросоюзом и ранее поддерживался украинской элитой, отказ от его подписания и попытка отказаться от односторонней ориентации внешней политики страны положили начало череде событий, которые привели к углублению внутривнутриполитического кризиса. Отстранение от власти в феврале 2014 г. Президента В.Януковича способствовало дальнейшей дестабилизации как внутривнутриполитической ситуации на Украине, так и беспрецедентному накалу противоборства между странами Евро-атлантического сообщества, чья поддержка стала решающим фактором победы украинской оппозиции (основанной на коалиции националистических и прозападных сил, объединяемых, в сущности, лишь антироссийской ориентацией), и Россией, не признавшей легитимность новых властей Украины и оказавшей в этой ситуации поддержку пророссийски настроенным силам в юго-восточных регионах Украины, прежде всего в Крыму, вышедшему из-под контроля Киева и вскоре включённому в состав РФ. В то же время, вопреки высказывавшимся опасениям, украинский кризис существенно не повлиял на развитие интеграционных процессов в рамках Таможенного Союза и ЕЭП, что подтвердили итоги саммита в Минске в апреле 2014 г.

Интеграционные процессы на постсоветском пространстве: история и современность

Ещё при утверждении в начале 1993 г. Устава СНГ главы подписавших его государств включили в него положение о том, что «межгосударственная кооперация и интеграция» является одной из целей Содружества. Более детально перспективы экономического сотрудничества и интеграции были определены в Договоре о создании Экономического союза [6], который был подписан в Москве 24 сентября 1993 г. лидерами всех стран СНГ, кроме Украины и Туркменистана; последний, впрочем, присоединился к Договору 24 декабря 1993 г. Этот документ предполагал обеспечение на территории подписавших его государств свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; проведение согласованной кредитно-денежной, налоговой, бюджетной, ценовой, внешнеэкономической, таможенной и валютной политики (на момент подписания Договора ещё сохранялись надежды на создание новой рублёвой зоны); гармонизацию хозяйственного законодательства государств-членов и, наконец, создание общей статистической базы. При этом новые независимые государства предполагали координацию своих действий при проведении экономических реформ. Но Договор не накладывал на государства жёстких обязательств; неудивительно, что он остался лишь декларацией о намерениях.

Однако к середине 1990-х гг. на постсоветском пространстве постепенно формируется группа государств, заинтересованных в достаточно глубокой экономической интеграции (хотя цели, которые каждая из этих стран стремилась достичь, далеко не во всём совпадали). Таким «интеграционным ядром» стали Россия, Белоруссия и Казахстан. 6 января 1995 г. было заключено Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь [15]. 20 января 1995 г. к этому документу присоединился и Казахстан в соответствии с трёхсторонним Соглашением о Таможенном союзе [16]. Эти три государства впоследствии стали инициаторами заключения ряда интеграционных соглашений на постсоветском пространстве (Договор об углублении интегра-

ции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.; Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г., Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г., Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г.), к которым присоединились некоторые другие государства СНГ.

Переломным в переходе от деклараций к реальной интеграции на постсоветском пространстве стал 2007 г. 6 октября президентами России, Белоруссии и Казахстана были подписаны документы, заложившие фундамент для объединения этих стран в действительно единую таможенную территорию с общим таможенным тарифом, т. е. для создания полноценного Таможенного союза : Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза [5], Договор о Комиссии таможенного союза [4], ставшей первым на постсоветском пространстве наднациональным органом, которому стороны добровольно передавали полномочия по регулированию важнейших вопросов функционирования Таможенного союза, и рассчитанный на 3 года план действий по формированию Таможенного союза, утверждённый совместным решением президентов России, Белоруссии и Казахстана, которым предусматривалось заключение сторонами свыше 50 специальных соглашений. Эти документы были последовательно подписаны в 2008- 2009 гг., как и было намечено. В дополнение к ним в 2010—2011 гг. было подписано еще около 30 соглашений; заложивших достаточно прочную нормативно-правовую основу функционирования ТС. После ратификации и вступления в силу этих соглашений 1 июля 2011 г таможенный и другие виды контроля товаров были перенесены с «внутренних» границ России, Белоруссии и Казахстана на их внешние границы, т.е. границы со сторонами, не входящими в ТС.

Еще до завершения подготовительных мероприятий по созданию ТС Россия, Белоруссия и Казахстан взяли курс на формирование полноценного общего рынка – Единого экономического пространства – со свободным передвижением

не только товаров, но и услуг, капиталов, рабочей силы, а также дополнительными мерами по гармонизации внутреннего законодательства и выработке общей политики по различным аспектам экономической жизни. Проект создания ЕЭП был предложен Россией и Казахстаном в 2003 г. Многие эксперты как тогда, так и сейчас считают не вполне логичной идею создания новой структуры, которая (по первоначальному проекту) должна была по большинству параметров дублировать деятельность ЕврАзЭС. Представляется, что изначально концепция ЕЭП была призвана решить две задачи. Первой из них являлось вовлечение в интеграционные процессы Украины, поскольку украинскому руководству и лично Президенту Л.Д.Кучме казалась более привлекательной идея участия страны в создании новой организации в качестве её соучредителя, чем присоединения к уже существовавшей организации, в которой к тому же численно преобладали центрально-азиатские государства. Второй задачей являлось «отсечение» от реально интеграционного проекта Таджикистана и Киргизии, которые едва ли могли стать полноценными его участниками в силу объективных экономических характеристик. Важность привлечения Украины обуславливалась не только геополитическими соображениями, её цивилизационной близостью России и необходимостью восстановления разорванных после распада СССР хозяйственных связей, но и тем, что для создания полноценного единого экономического пространства, по мнению многих экспертов, численность населения стран общего рынка должна составлять не менее 200 млн. человек; при участии Украины в ЕЭП этот показатель уверенно достигался.

Украина подписала Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г. (вместе с Россией, Казахстаном и Белоруссией) и ряд сопутствующих документов. Однако в условиях внутривнутриполитической дестабилизации на Украине реальное её продвижение по пути евразийской интеграции было невозможно. А после «оранжевой революции» конца 2004 г. Украина и вовсе вышла из переговорного процесса, отказавшись тем самым от принципов общего рынка с тремя другими соучредителями Единого

экономического пространства. Тем не менее к концу десятилетия, как уже было отмечено, РФ, Белоруссия и Казахстан параллельно с реализацией концепции Таможенного союза взяли курс на формирование действительно Единого экономического пространства, т.е. подлинного общего рынка, предполагающего свободу передвижения не только товаров, но и услуг, капиталов и рабочей силы, а также гармонизацию внутреннего законодательства и выработку общей политики в области защиты конкуренции, интеллектуальной собственности, государственных закупок, а также в макроэкономической и валютной сферах. Напомним, что создание как ТС, так и ЕЭП осуществлялось тремя странами-учредительницами в рамках Евразийского экономического сообщества – интеграционной организации, в которую входят также Таджикистан и Киргизия.

Президентом Казахстана Н.А.Назарбаевым, начиная с 1994 г., неоднократно высказывалась идея создания Евразийского Союза. В октябре 2011 г. концепция Евразийского Экономического Союза как структуры, призванной обеспечить подлинную интеграцию, была сформулирована в программной статье В.В.Путина [13], занимавшего пост Председателя правительства РФ (вскоре статьи с изложением своего видения будущего Евразийского Союза опубликовали Н.А.Назарбаев и А.Г.Лукашенко). А 18 ноября 2011 г. лидеры России, Белоруссии и Казахстана подписали в Москве Декларацию о евразийской экономической интеграции. Согласно данному документу, между тремя странами к 2015 г. предполагается создание Евразийского Экономического Союза, который будет открыт и для присоединения иных заинтересованных государств, соответствующих достаточно жёстким критериям. Как отмечается в Декларации, страны-учредители будут стремиться к 1 января 2015 г. завершить «кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создавать Евразийский Экономический Союз» [3]. Согласно данному документу, основным содержанием дальнейшей интеграции будет полная реализация потенциала ТС и ЕЭП по ряду ключевых направлений, важнейшим представля-

ется положение, касающееся совершенствования и развития наднациональных институтов, что является главным признаком глубокой интеграции.

18 ноября 2011 г. лидеры трёх государств подписали также документы, учреждающие Евразийскую экономическую комиссию как единый регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства (соответственно, к ней с начала 2012 г. перешли полномочия бывшей Комиссии таможенного союза) и будущего Евразийского Экономического Союза. Высшим органом, осуществляющим управление ЕЭП и ТС, стал Межгосударственный Совет ЕврАзЭС, который сохранил за собой и функции главного органа Евразийского экономического сообщества в целом; при этом для решения вопросов, касающихся ТС и ЕЭП, Межгоссовет проводит отдельные заседания с участием руководителей только России, Белоруссии и Казахстана. Начиная с 2012 г. для высшего органы «тройки» государств (с учётом предстоящего создания Евразийского Союза) введено новое название – Высший Евразийский экономический совет. При этом Межгосударственный Совет сохраняется как руководящий орган ЕврАзЭС.

На Минском саммите ТС и ЕЭП в октябре 2013 г. главами трёх государств было принято окончательное решение подписать договор о создании Евразийского экономического союза; также были рассмотрены заявки намерения Армении и Кыргызстана о присоединении к Таможенному союзу, аналогичная просьба была сформулирована и Таджикистаном. В итоге было принято решение о создании соответствующих рабочих групп, которые будут заниматься всеми вопросами подготовки по присоединению данных стран к ТС [17]. На сегодня базовым сценарием является вхождение Армении и Кыргызстана в Таможенный союз, а затем и в Евразийский Экономический Союз в качестве полноправных членов, а Таджикистана – в качестве государства-наблюдателя. В связи с этим не исключено, что уже в ближайшее время будет принято предложение Н.Назарбаева о роспуске ЕврАзЭС и передаче его функций Таможенно-

му союзу, куда (пусть и с разными статусами) могут войти все члены Евразийского экономического сообщества.

Заключение (выводы и рекомендации)

Для формирования эффективных механизмов защиты национальных интересов России в странах постсоветской Евразии и усиления роли России как «локомотива» евразийской интеграции представляется необходимой реализация следующих задач:

1. Необходимо обеспечить наличие в России четкой государственной стратегии в отношении стран постсоветской Евразии; до настоящего времени деятельность на данном направлении зачастую носит бессистемный характер, когда различные ведомства и созданные в последние годы Фонды поддержки гражданских инициатив практически не согласовывают свою деятельность.

2. Следует выстраивать долговременные контакты не только с представителями властных структур стран ближнего зарубежья, но и лидерами и активистами оппозиционных сил (разумеется, за исключением тех, чья идеология носит ярко выраженный националистический характер), а также участвующими в политической жизни НПО, значимость которых была наглядно продемонстрирована в ходе т.н. «цветных» революций [2].

3. В рамках сетевого подхода следует активнее использовать методы маятниковой дипломатии, когда один и тот же вопрос в зависимости от контекста лоббируется по очереди как официальной, так и общественной дипломатией, в рамках которой (в отличие от примитивной пропаганды) главной задачей является не навязывание определенной точки зрения целевой аудитории в странах ближнего зарубежья, а выстраивание доверительных отношений с партнерами, основанное на их убеждении в том, что сотрудничество отвечает их интересам.

4. При создании благоприятных предпосылок для расширения имеющихся интеграционных структур (ТС и ЕЭП, в будущем – Евразийского Экономического Союза) представляется, что оптимальным вариантом стала бы синхро-

низация корректировки нормативной базы этих организаций и процесса включения новых членов в организацию. Заявив о возможности реализации такого сценария, Россия и её партнёры по ТС дадут важный сигнал не только элитам, но и народам стран ближнего зарубежья, продемонстрировав, насколько для нас значимо привлечение этих государств к процессу интеграции.

5. России следует всячески стимулировать контакты своих регионов с ключевыми территориями стран постсоветской Евразии, в особенности украинскими и молдавскими. В отдельных случаях региональные лидеры этих регионов не просто заявляют о своей заинтересованности в развитии таких отношений, но и уже достигли значительных результатов как в экономической, так и в социальной (образование, культура и т.д.) сферах.

6. Необходима система мер, направленных на постоянную, а не проектную поддержку пророссийских НПО и экспертов. Спорадические вложения различных российских фондов в мимолетные проекты работают значительно слабее, чем постоянная многолетняя финансовая поддержка (как это обычно делают западные фонды).

7. Фактором сохранения культурного единства постсоветского пространства является обеспечение функционирования единого информационного поля. Это предполагает не просто последовательные и скоординированные действия российских властей и негосударственных структур в целях обеспечения доступа граждан стран СНГ к российским печатным и электронным СМИ, но и достаточно пристальное внимание этих СМИ к странам ближнего зарубежья, чего в последние годы не наблюдается – более или менее обстоятельно российскими средствами массовой информации освещаются, как правило, лишь выборы (и то не всегда) и какие-либо экстраординарные события на постсоветском пространстве. Подобная ситуация ведет к снижению интереса к российским СМИ со стороны граждан стран ближнего зарубежья, не находящих в них проявлений подлинного интереса к жизни их стран.

8. Необходима и всесторонняя политическая, финансовая (при необходимости через косвенное финансирование при содействии местных бизнес-структур) и организационная поддержка Интернет-порталов и вещания теле- и радиоканалов, имеющих целью поддержку пророссийских сил в странах СНГ.

9. Не менее важно расширение поддержки средних и высших образовательных учреждений, ведущих преподавание полностью или частично на русском языке. При этом у выпускников этих учебных заведений должна быть возможность на льготных условиях (вплоть до 100%-го бюджетного финансирования) продолжить образование в российских ВУЗах. Целью таких образовательных программ должно быть создание в государствах ближнего зарубежья слоя образованных и ориентированных на Россию людей, играющих значительную роль в политической, экономической и культурной жизни своих стран. При этом должно быть обеспечено надежное функционирование устойчивых каналов взаимодействия граждан стран СНГ, получивших образование в России, в ассоциированных с российскими образовательными структурами заведениях, или просто обучавшихся на русском языке, с российскими государственными, бизнес-структурами и общественными организациями.

12. Поддержка русскоговорящих жителей стран СНГ не должна сводиться лишь к поддержке русской диаспоры в новых независимых государствах. Такой подход может оказаться контрпродуктивным, подразумевая изначальное разделение граждан этих государств на меньшинство «своих» и большинство «чужих», что неизбежно влечет лишь дальнейшее отчуждение этого большинства (включая интеллектуальную элиту) от России.

В заключение отметим, что, не отказываясь от апелляции к общим традициям, общему историческому опыту, наработанному на протяжении десятилетий или даже столетий совместной жизни в рамках единого государства и остающемуся важным (хотя и неуклонно сокращающимся) ресурсом российской политики, России необходимо позиционировать себя как государство, способное предоставить своим партнерам те «услуги», (финансовые, информацион-

ные, образовательные и т.д.), в которых они нуждаются и которые рассчитывают – как правило, без достаточных оснований – получить от других центров мировой политики. Сближение с Россией и участие в процессе евразийской интеграции будет содействовать успешной адаптации стран постсоветской Евразии к условиям глобализирующегося мира; более того, при поддержке России, не стремящейся (в отличие от своих геополитических конкурентов) к полной унификации политического пространства постсоветской Евразии, эта адаптация может быть осуществлена данными странами с наименьшими издержками.

Список литературы

1. Барсенков А.С. Эволюция политики России в отношении СНГ в контексте условий возникновения Содружества // 20 лет СНГ: состояние и перспективы. М.: Институт стран СНГ, 2012. С. 217-258.
2. Беспалов С.В. Образ России как фактор конкурентоспособности российской политики на постсоветском пространстве // Политэкс. СПб., 2008. № 3. URL: <http://www.politex.info/content/view/369/> (дата обращения: 17.05.2014).
3. Декларация о евразийской экономической интеграции. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121934> (дата обращения: 17.05.2014).
4. Договор о Комиссии таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/AboutKTS/Pages/37.aspx> (дата обращения: 17.05.2014).
5. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=93361> (дата обращения: 17.05.2014).
6. Договор о создании Экономического союза. URL: <http://www.lawmix.ru/prof/1886> (дата обращения: 20.05.2014).

7. Ельцин Б.Н. Записки Президента. URL: http://www.yeltsin.ru/upload/iblock/fa7/zapiski_prezidenta.pdf (дата обращения: 20.05.2014).
8. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве: проблемы и тенденции их развития [Отв. Ред. Е.Д.Фурман]. М.: ИЭ РАН, 2009. 346 с.
9. Мигранян А.А. Критерии эффективности экономической интеграции: достижения и провалы в рамках СНГ // 20 лет СНГ: состояние и перспективы. М.: Институт стран СНГ, 2012. С. 305-337.
10. Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве [П/ред. Кашкина С.Ю.]. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. 224 с.
11. Очерки истории Министерства иностранных дел России. Т. II. 1917 – 2002. М.: ОЛМА-Медиа, 2002. 617 с.
12. Плотников А.Ю. Интеграционные тенденции на постсоветском пространстве и типология государственного развития бывших союзных республик (СНГ: основа будущего союза или «цивилизованный развод»?) // Постсоветское пространство: реалии и перспективы. М.: ИЭ РАН, 2009. С. 57-63.
13. Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня. URL: <http://izvestia.ru/news/502761> (дата обращения: 20.05.2014).
14. Путин В. В сохранении СНГ заинтересованы все, вне зависимости от внутривнутриполитической окраски. URL: <http://www.2rd.am/ru/APH-n-pahpanelu-harcum-shahagrgir-en-bolory-ankakh-nerqaghaqakan-nerkapanakic> (дата обращения: 20.05.2014).
15. Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. URL: <http://www.torglocman.com/node/12494> (дата обращения: 20.05.2014).

16. Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 г. URL: http://www.tsouz.ru/DOCS/INTAGRMENTS/Pages/Dogovor_20011995.aspx (дата обращения: 15.05.2014).

17. Суриков А. На саммите в Минске мудро подошли к вопросам окончательного формирования ЕЭС. URL: http://www.belta.by/ru/all_news/politics/Na-sammite-v-Minske-mudro-podoshli-k-voprosam-okonchatelnogo-formirovaniya-EES--Surikov_i_650206.html (дата обращения: 19.02.2014).

18. Olcott M.B., Aslund A., Garnett S.W. Getting it Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States. Wash.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. – 248 p.

References

1. Barsenkov A.S. *20 let SNG: sostoyanie i perspektivy* [20 years of CIS : Status and Prospects]. M.: Institut stran SNG, 2012. – P. 217-258.

2. Bespalov S.V. *Politek.* SPb, № 3. 2008. <http://www.politex.info/content/view/369/> (accessed May 17, 2014).

3. *Deklaratsiya o evraziyskoy ekonomicheskoy integratsii* [Declaration on Eurasian Economic Integration]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121934> (accessed May 17, 2014).

4. *Dogovor o Komissii tamozhennogo soyuza* [Agreement on the Customs Union Commission]. <http://www.tsouz.ru/AboutKTS/Pages/37.aspx> (accessed May 17, 2014).

5. *Dogovor o sozdanii edinoy tamozhennoy territorii i formirovanii Tamozhennogo soyuza* [Treaty establishing a single customs territory and formation of the Customs Union]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=93361> (accessed May 17, 2014).

6. *Dogovor o sozdanii Ekonomicheskogo soyuza* [Treaty on Economic Union]. <http://www.lawmix.ru/prof/1886> (accessed May 20, 2014).

7. El'tsin B.N. *Zapiski Prezidenta* [President notes]. http://www.yeltsin.ru/upload/iblock/fa7/zapiski_prezidenta.pdf (accessed May 20, 2014).

8. *Integratsionnye protsessy na postsovetskom prostranstve: problemy i tendentsii ikh razvitiya* / Otv. Red. E.D.Furman [Integration processes in the post-Soviet space : problems and development trends / Ed . Ed. E.D.Furman]. M.: IE RAN, 2009. – 346 p.

9. Migranyan A.A. *20 let SNG: sostoyanie i perspektivy* [CIS 20 years : status and prospects]. M.: Institut stran SNG, 2012. – P. 305-337.

10. *Osnovy pravovogo regulirovaniya integratsionnykh protsessov na postsovetskom prostranstve* / P/red. Kashkina S.Yu [Regulatory Framework integration processes in the post-Soviet space / Ed. Kashkin S.Y. M.: Norma; INFRA-M, 2013. 224 p.

11. *Ocherki istorii Ministerstva inostrannykh del Rossii. T. II. 1917 – 2002* [Essays on the History of the Ministry of Foreign Affairs of Russia . Vol. II. 1917 – 2002]. M.: OLMA-Media, 2002. 617 p.

12. Plotnikov A.Yu. *Postsovetskoe prostranstvo: realii i perspektivy* [Post-Soviet Space: Realities and Prospects]. M.: IE RAN, 2009. P. 57-63.

13. Putin V. *Novyy integratsionnyy proekt dlya Evrazii — budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya* [New Integration Project for Eurasia - a future that is born today]. <http://izvestia.ru/news/502761> (accessed May 20, 2014).

14. Putin V. *V sokhranenii SNG zainteresovany vse, vne zavisimosti ot vnutripoliticheskoy okraski* [Preserving the CIS - common interest, regardless of political color]. <http://www.2rd.am/ru/APH-n-pahpanelu-harcum-shahagrgir-en-bolory-ankakh-nerqaghaqakan-nerkapanakic> (accessed May 20, 2014).

15. *Soglashenie o Tamozhennom soyuze mezhdru Rossiyskoy Federatsiei i Respublikoy Belarus'* [The Customs Union Agreement between the Russian

Federation and the Republic of Belarus]. <http://www.torglocman.com/node/12494> (accessed May 20, 2014).

16. *Soglashenie o Tamozhennom soyuze ot 20 yanvarya 1995 g.* [The Customs Union Agreement of January 20, 1995]. http://www.tsouz.ru/DOCS/INTAGRMENTS/Pages/Dogovor_20011995.aspx (accessed May 15, 2014).

17. Surikov A. *Na sammite v Minske mudro podoshli k voprosam okonchatel'nogo formirovaniya EES* [The summit in Minsk wisely went with final formation of UES]. http://www.belta.by/ru/all_news/politics/Na-sammite-v-Minske-mudro-podoshli-k-voprosam-okonchatelnogo-formirovanija-EES---Surikov_i_650206.html (accessed February 19, 2014).

18. Olcott M.B., Aslund A., Garnett S.W. *Getting it Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States*. Wash.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. 248 p.

ДАнные ОБ АВТОРЕ

Беспалов Сергей Валериевич, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник факультета государственного управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Пр. Вернадского, 82, г. Москва, 119571

e-mail: sbesp@mail.ru

SPIN-код в SCIENCE INDEX: 3340-0411

DATA ABOUT THE AUTHOR

Bespalov Sergey Valerievich, Leading Research fellow, Faculty of Public Administration

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

82 Vernadskogo pr., Moscow, 119571

e-mail: sbesp@mail.ru

Рецензент:

Меркушев Виталий Николаевич, кандидат политических наук, директор Евразийской сети политических исследований