

# Интеграционные проблемы на постсоветском пространстве

Вячеслав Липидус

## Саммит стран – членов СНГ

**В** Ашхабаде 5 декабря 2012 г. прошел второй после 1993 г. Саммит лидеров стран – членов Содружества Независимых Государств (СНГ)<sup>1</sup>.

В работе саммита приняли участие президенты государств – участников СНГ, при этом Азербайджан и Молдавия были представлены на уровне премьер-министров, а Киргизия – на уровне министра иностранных дел.

По итогам саммита был подписан пакет документов, значительный сегмент которых посвящен вопросам обеспечения обороны, безопасности и правопорядка.

В их числе:

– Соглашение о развитии объединенной системы противовоздушной обороны государств – участников СНГ;

– Соглашение о сотрудничестве в подготовке специалистов антитеррористических подразделений;

– Соглашение о создании совета руководителей подразделений финансовой разведки государств – участников СНГ. Кстати, этот орган будет координировать совместную работу по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма;

– Соглашение о сотрудничестве в области организации интегрированного валютного рынка государств – участников СНГ. По мнению российских официальных лиц, реализация данного соглашения будет способствовать расширению практики использования национальных валют при осуществлении платежей во внешней торговле и предоставления финансовых услуг. В целом документ призван упростить банковскую деятельность на пространстве СНГ.

---

**ЛАПИДУС Вячеслав Михайлович** – соискатель Института социологии РАН. *E-mail:* vmlapidus@yandex.ru

**Ключевые слова:** СНГ, постсоветское пространство, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, ЕврАзЭС, ШОС, ОДКБ.

Другой пакет документов затрагивает культурное сотрудничество.

Например, были подписаны:

- решение об объявлении 2013 г. Годом экологической культуры и охраны окружающей среды;
- решение о подготовке к празднованию в 2015 г. 70-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне.

Кроме этого, представители государств – участников СНГ подписали документы, посвященные процедурным и протокольным вопросам.

В том числе:

- группа решений о главах различных подразделений в рамках СНГ (председатель Экономического суда, руководитель Антитеррористического центра СНГ, председатель Координационного комитета по вопросам противовоздушной обороны);
- о следующем Председателе СНГ; в качестве государства-председателя в 2013 г. утверждена Белоруссия.

В выступлении В.Путина на заседании Совета глав СНГ была озвучена идея развития системы ГЛОНАСС на пространстве СНГ<sup>2</sup>. На двусторонней встрече президентов России и Украины, затем к ним присоединился президент Казахстана, обсуждался вопрос газового транзита из Туркменистана через Казахстан и Россию на Украину.

По итогам саммита была принята Декларация глав государств – участников СНГ о дальнейшем развитии всестороннего сотрудничества. В данной Декларации констатируется необходимость углубления интеграционного взаимодействия в рамках СНГ, повышения эффективности существующих механизмов деятельности Содружества, повышения роли СНГ в международной системе без-

опасности, важность развития интеграционного взаимодействия во всех сферах, укрепления сотрудничества в сфере безопасности с целью противодействия новым вызовам и угрозам (терроризм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ).

Таким образом, Саммит стран – членов СНГ в Ашхабаде свидетельствует о попытках усилить интеграционный потенциал Содружества, запустить в рамках указанного интеграционного объединения ряд перспективных проектов в разных сферах.

Руководство России, исходя из выступления В.Путина, рассматривает интеграционные проекты в рамках СНГ как первый этап на пути углубления интеграционного взаимодействия, которое происходит уже в других форматах: Таможенный союз и Единое экономическое пространство (ЕЭП).

В результате возникает разновальная интеграция, при которой государства-участники находятся на разных уровнях интеграционного сотрудничества, причем различные интеграционные объединения не противоречат друг другу. Вместе с тем открытым остается вопрос о практической реализации тех совместных проектов, которые были приняты на саммите.

Пока в рамках СНГ использовался, в первую очередь, формат двустороннего, а не многостороннего сотрудничества, а реальное интеграционное взаимодействие развивалось в рамках других интеграционных объединений (ЕврАзЭС, ШОС, Таможенный союз, ЕЭП, ОДКБ).

## От договоренностей к интеграции

**И**нтеграция на постсоветском пространстве – это многоаспектный процесс, который наряду с экономической кооперацией охватывает вопросы политики, безопасности, социального и культурного взаимодействия.

Одним из возможных путей развития интеграционного сотрудничества на постсоветском пространстве является развитие интеграции в рамках СНГ.

Интеграция на пространстве СНГ в 90-е – начале 2000-х годов развивалась неравномерно как с точки зрения направлений деятельности, так и с точки зрения субъектного взаимодействия.

В целом обобщенный эконометрический показатель интеграции для пространства СНГ показывает снижение в этот период уровня взаимной интеграции государств – участников<sup>3</sup>.

Одним из доказательств низкой эффективности СНГ как межгосударственного объединения является тот факт, что почти 90% всех принятых решений в рамках Содружества не были реализованы<sup>4</sup>. По мнению ряда экспертов, в этих условиях неизбежностью становится распад постсоветского пространства<sup>5</sup>.

Невысокая эффективность СНГ как интеграционной организации признается и представителями российской политической элиты<sup>6</sup>.

Вместе с тем предпринимаются определенные усилия по оживлению экономического интеграционного сотрудничества в рамках СНГ. Показательным в этом отношении является подписанный Договор о зоне

свободной торговли государств – участников СНГ (октябрь 2011 г., Санкт-Петербург).

Ограниченная функциональность СНГ стала одной из причин возникновения других интеграционных проектов на постсоветском пространстве – ОДКБ, ЕврАзЭС и ШОС, причем Россия выступила основным инициатором их создания. Российская политика была и остается направленной на создание эффективных механизмов координации межгосударственного взаимодействия, на развитие сотрудничества в реализации совместно принятых решений.

При этом указанные интеграционные образования рассматриваются как важный механизм осуществления российской политики на постсоветском пространстве в различных измерениях, т.е. в сфере безопасности, экономической, политической, энергетической областях.

В целом России необходимы подобные инструменты в ее политике и вышеупомянутые организации именно такими и являются.

Декларируемые направления деятельности этих организаций частично совпадают, однако фактически они предназначены для разных целей. Происходит своеобразная функциональная сортировка интеграционных объединений по зонам ответственности: безопасность, политика и экономика, но пересечение функций остается. В этой связи нужно отметить, что количество межведомственных советов внутри ШОС постепенно увеличивается, затрагивая все больший спектр вопросов взаи-

модействия и фактически копируя структуры схожего статуса в СНГ. В результате в каждой из этих органи-

заций, за исключением ЕврАзЭС, существуют схожие органы управления (табл. 1).

Таблица 1

**Органы управления СНГ, ОДКБ, ШОС**

<b>СНГ</b>	<b>ОДКБ</b>	<b>ШОС</b>
Совет глав государств	Совет коллективной безопасности (главы государств)	Совет глав государств
Совет глав правительств	–	Совет глав правительств
Совет министров иностранных дел	Совет министров иностранных дел	Совет министров иностранных дел
Совет министров обороны	Совет министров обороны	–
–	–	Совет национальных координаторов
Антитеррористический центр в Бишкеке	–	Региональный антитеррористический центр в Ташкенте
Совет командующих пограничными войсками	–	Совет командующих пограничными войсками
–	Комитет секретарей советов безопасности	–
Органы отраслевого сотрудничества (несколько десятков; как правило, не финансируются)	–	Органы отраслевого сотрудничества (около десяти)
Постоянный координационно-консультативный комитет в Минске	–	–
Комиссия по правам человека в Минске	–	–
Межпарламентская ассамблея в Санкт-Петербурге	–	–
Экономический суд в Минске	–	–
Исполнительный комитет в Минске	Секретариат в Москве	Секретариат в Пекине

Существующее дублирование функций является следствием того, что данные организации создавались в разное время и в разной поли-

тической обстановке для решения различных задач. Подобная структурная близость в известной мере характерна для многих влиятельных

мировых интеграционных объединений.

*Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)* выросла из успешного сотрудничества по демилитаризации границ пяти стран «Шанхайской пятерки», включающей Россию, Китай, Казахстан, Таджикистан и Киргизию. Она в 2001 г. была преобразована в ШОС с одновременным включением в нее Узбекистана.

Вопросы безопасности были основными при формулировании миссии ШОС, однако вскоре круг интересов организации расширился, в частности из-за активного влияния внутри ШОС Китая.

В настоящее время ШОС является евро-азиатской организацией универсального типа. Интересно, что на протяжении начала 2000-х годов деятельность ШОС вызывала достаточно настороженную реакцию со стороны США. Причина этого в особенности позиционирования ШОС в системе региональной безопасности, учитывая, что ШОС, не являясь антиамериканской организацией, стремится действовать без участия США и ее партнеров в регионе.

Главными задачами организации являются укрепление региональной стабильности и безопасности, развитие экономического, прежде всего энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия.

ШОС довольно активно развивает взаимодействие с другими организациями с целью укрепления региональной стабильности и содействия многостороннему сотрудничеству в различных областях.

В ШОС для обозначения проблем безопасности используется концепция «трех зол»: терроризм, сепаратизм и экстремизм. Кроме этого, к числу важнейших проблем относят-

ся нелегальная миграция и наркотрафик.

Важным интеграционным проектом в сфере безопасности на постсоветском пространстве стала *Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)*, образованная в 2002 г. Участниками ОДКБ стали: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан, правда, Узбекистан в 2012 г. вышел из ОДКБ.

Следует отметить, что зоны ответственности ШОС и ОДКБ в значительной степени пересекаются как функционально, так и географически. Первоначально ОДКБ воспринималась как пророссийская военная организация, основанная на российском военном потенциале, подготовке и обучении офицерского состава, предоставлении российских вооружений и военной техники, организации совместных учений.

Вместе с тем происходит процесс трансформации ОДКБ в универсальную организацию безопасности. Деятельность указанного интеграционного объединения в ряде аспектов совпадает с декларируемыми задачами ШОС: она нацелена на координацию и объединение усилий в отражении внешних угроз, борьбе с международным терроризмом, экстремизмом, нелегальной миграцией и наркотрафиком.

Крупными операциями по противодействию данным угрозам в рамках ОДКБ являются «Канал», «Нелегал», «Прокси», т.е. операции в сфере обеспечения безопасности.

Другим важным направлением сотрудничества является развитие военно-технического и военно-экономического взаимодействия государств-участников.

Для понимания особенностей структуры и функционирования ОДКБ важно уточнить, что организация была создана за счет объединения различных элементов, образованных в период с 1992 по 2001 г., которые формировались в различных условиях и для различных целей.

Среди них: Совет коллективной безопасности (1992 г.), Совет министров иностранных дел (1997 г.), Совет министров обороны (2000 г.), Комитет секретарей советов безопасности (2000 г.).

Первоначальная идея ОДКБ состояла в том, чтобы координировать уже созданные к 2002 г. региональные союзнические силы. Восточно-европейские союзнические силы (Россия – Белоруссия, 1999 г.), Кавказские союзнические силы (Россия – Армения, 1996 г.) и Коллективные силы быстрого развертывания в Центральной Азии (КСБР ЦА, 2001 г.).

Юридически это было оформлено Протоколом о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств-членов ОДКБ, подписанным в 2001 г. в Ереване.

Ограничителями сотрудничества в рамках ОДКБ выступает различие подходов и интересов государств – участников в отношении различных проблем безопасности. Эkleктичная природа ОДКБ, ее структурная сложность, консенсусный принцип принятия решений определяет необходимость приложения значительных усилий при реагировании на кризисные ситуации. Это означает, что существует высокая потребность в выработке эффективных процедур принятия и реализации решений в рамках ОДКБ.

Основой *Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)*, соз-

данного в 2000 г., стал Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, подписанный в 1999 г. Участники ЕврАзЭС: Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан. Узбекистан приостановил членство в 2008 г.

Следовательно, в сфере интересов ЕврАзЭС находится весь спектр экономических, транспортных, торговых и таможенных вопросов, а это несколько десятков соглашений и договоров. Все эти соглашения были подписаны в разных форматах, но в рамках ЕврАзЭС они были унифицированы для всех членов.

Важно отметить, что с 2005 г. происходит интеграция в состав ЕврАзЭС другой региональной структуры – Центрально-Азиатского сотрудничества (ЦАС), имевшего значительное функциональное и географическое сходство с указанной организацией.

В 2010 г. в рамках ЕврАзЭС создается Таможенный союз, а в 2012 г. – Единое экономическое пространство (ЕЭП), объединившие Россию, Белоруссию и Казахстан. Задачами новых интеграционных объединений является создание общего рынка, формирование экономического союза, объединяющих всех стран-участников.

В настоящее время одной из важнейших тенденций на постсоветском пространстве становится обострение борьбы за контроль над энергетическими ресурсами. При этом на постсоветском пространстве Россия, страны Центральной Азии (ЦА) выступают энергоимпортерами, а остальные – в роли энергоэкспортеров и транзитеров.

В середине первого десятилетия 2000-х годов Россия активизировала

политику на постсоветском пространстве в энергетической сфере, а политика ЕС и США была направлена на развитие альтернативных трубопроводов в обход российской территории.

Россия стремилась к решению скорее не политической, а экономической задачи: укрепление позиций Газпрома в регионе с целью закрепления конкурентных, ценовых преимуществ, сохранение российской монополии на транспортировку углеводородов из Центральной Азии в Европу. Россия пытается сформировать картель стран-газопроизводителей, так называемую газовую ОПЕК, с участием государств Центральной Азии на основе объединения Форума стран – экспортеров газа (*GECF*).

К числу важнейших альтернативных газотранспортных проектов относится газопровод «Набукко». Инициаторами проекта в 2002 г. выступили европейские энергетические компании.

Согласно изначальным проектным планам протяженность газопровода составит 3,3 тыс. км, общий уровень инвестиций оценивался в 10,1 млрд долл. Проектная стоимость строительства неоднократно пересматривалась в сторону увеличения, в настоящий момент оценки сильно варьируются в зависимости от методик подсчета.

Планировалось, что данный трубопровод позволит обеспечить газовые поставки из Туркменистана и Азербайджана через Турцию и южные страны Восточной Европы в Австрию. Пропускная способность газопровода должна составить 30 млрд куб. м в год.

Реализация проекта связана со значительными трудностями, вызванными неопределенностью ресурсной базы для газовых поставок. Интерес к развитию проекта «Набукко» в Европе вырос после серии газовых конфлик-

тов между Россией и Украиной, которые стали причиной временного прекращения российских газовых поставок в страны Центральной и Восточной Европы.

Российские официальные лица выражают крайний скептицизм в отношении перспектив заполняемости газопровода «Набукко». Западная позиция считает возможным заполнить «Набукко» туркменским газом при условии активной газодобычи на месторождении Южный Иолотань Осман.

В перспективе Туркмения сможет осуществлять газовые поставки по «Набукко» в пределах 30 млрд куб. м в год. Определенный интерес к проекту проявляет и Казахстан. Но проблема неурегулированности морских границ между прикаспийскими государствами создают неопределенность в отношении прокладки газопровода по дну Каспийского моря.

Иранский маршрут прохождения «Набукко» сталкивается с серьезными политическими и санкционными ограничениями, наложенными на Иран из-за его ядерной программы. В то же время некоторые инвесторы газопровода «Набукко» поддерживают иранское направление транспортировки газа, рассматривая Иран в качестве важной ресурсной базы для данного инфраструктурного проекта.

В 2005 г., когда сформировался международный консорциум для строительства газопровода «Набукко», Россия объявила о запуске конкурирующего проекта «Южный поток».

Практическая реализация данного проекта началась в 2007 г. Газопровод «Южный поток» должен пройти в обход Украины по дну Черного

морья через Балканы в Италию и Австрию. В 2005 г. началось строительство газопровода «Северный поток» для экспорта российского газа в Германию, минуя транзитные страны.

В марте 2008 г. Россия согласилась с рыночной (европейской) системой ценообразования (340 долл. за 1000 куб. м) на центральноазиатский газ с 2009 г.

Это способствовало ликвидации ценовых диспропорций на центральноазиатский газ и снижению прибылей у Газпрома при транзите газа из Центральной Азии в Европу.

Ранее закупочные цены на центральноазиатский газ варьировались в пределах 70–150 долл. за 1000 куб. м. С другой стороны, повышение закупочных цен на газ способствовало укреплению позиций Газпрома в ЦА, привязке Казахстана, Узбекистана, Туркмении к российской газотранспортной системе.

Таким образом, в последнее время энергетическое сотрудничество на постсоветском пространстве активно развивается в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

Судя по всему, данная организация в перспективе сможет превратиться в крупный газовый картель в случае принятия Ирана в ШОС. Это позволит объединить в рамках одной организации крупнейших мировых газопроизводителей: Россию, Иран, Казахстан, Узбекистан и Туркмению. Вместе с тем возникает проблема согласования интересов газопроизводителей, стремящихся удерживать цены на высоком уровне, с интересами Китая, выступающего в роли крупнейшего газопотребителя. Интересы КНР лежат в сфере обеспечения прямого доступа к энергоресурсам ЦА, в поддержании газовых цен на приемлемом для себя уровне.

Важной международной проблемой является и проблема определе-

ния правового статуса Каспийского моря. Её нерешенность затрудняет инвестиции в масштабные инфраструктурные проекты, создает многочисленные юридические препятствия при реализации газотранспортных и газодобывающих проектов. Вопрос признания Каспия открытым (море) или закрытым (озеро) водоемом напрямую связан с определением морских границ между государствами региона.

В свою очередь в рамках каждого подхода существуют различные варианты установления границ.

В частности, согласно одному из проектов, водная поверхность остается общей для всех прикаспийских государств, дно водоема разделяется на национальные сектора в соответствии с протяженностью береговой линии.

Согласно данному критерию Россия получает контроль над 19% морского дна, Казахстан – 29%, Азербайджан – 21%, Туркменистан – 17%, Иран – 14%.

Этот вариант невыгоден для Ирана, который предлагает другой критерий определения морской границы: равнодолевой раздел водоема между каспийскими государствами (по 20% поверхности дна и акватории моря каждой стране).

В 2002 г. на Ашхабадском саммите прикаспийских государств стороны не смогли выработать общей позиции по проблеме делимитации границ на Каспии. В настоящее время Россия урегулировала территориальные проблемы с Азербайджаном и Казахстаном в рамках совместных договоренностей.

Россия поддерживает позицию Ирана в отношении закрытия Каспийского моря для военного присутствия внерегиональных сил, в первую очередь для США. Кроме того, Иран и Россия настаивают на кон-



сенсусном согласии пяти прикаспийских государств при строительстве любых транскаспийских трубопроводов. Азербайджан и Туркмения отстаивают другой подход, согласно которому достижение соглашения необходимо лишь между участниками подобных проектов, а не всех прикаспийских государств.

Теоретически страны Центральной Азии, находясь на пересечении интересов различных внешних сил,

могли бы попробовать обозначить свои общие интересы и сыграть на противоречиях различных игроков в регионе. Однако фактор недоверия в отношениях между некоторыми странами ЦА, высокая конфликтность, социальная напряженность, противоречие интересов, инфраструктурная неразвитость и другие элементы ослабляют внутреннее единство государств ЦА, препятствует выработке их общей позиции.

### Российские интересы на постсоветском пространстве

**Р**оссия на протяжении длительного времени извлекала значительные выгоды в Центральной Азии, являясь монополистом в газотранспортной области. С другой стороны, значительная активизация Китая в Центральной Азии ведет к долгосрочным изменениям в регионе. Китайский фактор ослабляет российские позиции в регионе, способствует переключению маршрутов транспортировки газа с западного на восточное направление.

Таким образом, можно констатировать, что с начала 2000-х годов политика России на постсоветском пространстве значительно активизировалась со сменой акцентов.

Внешнеполитический курс России по отношению к странам региона приобрел большой прагматизм и гибкость. Происходило доктринальное оформление внешнеполитического курса страны, формализующее российскую политику в СНГ. На постсоветском пространстве, объединяющем преимущественно государства ЦА, создавались пророссийские интеграционные объединения в сфере безопасности (ОДКБ), в торгово-экономи-

ческой области (ЕврАзЭС, Таможенный союз, ЕЭП). Другим объединением в ЦА с участием России и Китая стало ШОС, охватывающее сферу безопасности, торгово-экономическое, энергетическое взаимодействие. Формирование новых организационных структур привело к некоторой упорядоченности сотрудничества России со странами региона.

Существует целый ряд факторов, ведущих к усилению геополитической неопределенности и в перспективе – к обострению конфликтов внешних сил за переформатирование постсоветского пространства в своих интересах.

Среди них можно выделить геополитическую пестроту региона, фактор разнополюсной интеграции, противоречия между различными внешними силами, отсутствие цивилизационного выбора значительного количества стран ЦА в пользу определенной идеологической ориентации. Постсоветские государства в целом придерживаются многовекторной политики и пытаются участвовать в различных интеграционных объединениях.

Важнейшей тенденцией стало превращение постсоветского пространства в объект секьюритизации для ключевых мировых сил. В обеспечение безопасности в ЦА вовлечены ведущие мировые акторы (Россия, ЕС, Китай, США, Индия, Иран), международные организации (ШОС, ЕС, ОДКБ, НАТО), международные финансовые институты. Некоторые из ключевых трансграничных вызовов и угроз, активно привлекающих в регион внешние силы, тесно связаны между собой.

Среди них следует указать:

- терроризм;
- наркотрафик;
- религиозный экстремизм;
- нелегальную миграцию.

Важным фактором стало усиление региональной конкуренции за доступ к ресурсам, контроль над маршрутами транспортировки углево-

дородов, политическое, экономическое, военное влияние.

В итоге возникает проблема согласования пророссийских интеграционных проектов с другими векторами притяжения постсоветского пространства, например, ГУАМ, ЦАРЭС, параллелизм и противоречия в деятельности различных интеграционных объединений в Центральной Азии.

Серьезными ограничителями политики России на пространстве ЦА являются высокая региональная непредсказуемость и нестабильность. Одной из важнейших проблем для России становится развитие взаимодействия с другими внешними акторами и создаваемыми ими институциональными структурами, а для этого России необходимо увеличение финансовых инвестиций для сохранения и развития ключевых элементов своего влияния в регионе.

## Примечания

<sup>1</sup> URL: <http://www.ria.ru/trend>

<sup>2</sup> URL: <http://www.imperiya.by/news.html?id=101336>

<sup>3</sup> Евразийская экономическая интеграция. 2009. №4 (5). Ноябрь. С. 43.

<sup>4</sup> СНГ: путь в никуда // Veidas (Литва). 2007. 21 августа // URL: <http://www.inosmi.ru/world>

<sup>5</sup> Маркедонов С. Постсоветское пространство станет построссийским. 10 ноября 2004 // URL: <http://www.centrasia.ru>

<sup>6</sup> URL: <http://www.archive.kremlin.ru>