



«Содружество Независимых Государств: Есть ли будущее?»

Тезисы Совета по внешней и оборонной политике*

1. Прошлое и настоящее

- 1.1. Создание Содружества Независимых Государств было прежде всего политическим шагом, призванным смягчить всю остроту последствий распада Советского Союза и в первую очередь сохранить в том или ином виде систему экономических и культурно-исторических связей на постсоветском пространстве. Такое решение лидеров бывших советских республик носило как личный интерес, так и было направлено на нахождение более менее взаимоприемлемой формы *«цивилизованного развода» между бывшими советскими республиками и создание такого институционального механизма, при котором последующие политические и экономические отношения между ними были бы приоритетными по сравнению с отношениями каждого из образовавшихся государств с третьими странами*. При этом необходимо признать, что создание СНГ происходило без четкой и продуманной последовательности политических и экономических шагов, а большинство решений на первом этапе принималось в угоду текущей политической ситуации.
- 1.2. Главной считалась возможность и необходимость не дать одномоментно порвать систему хозяйственных связей, существовавших между предприятиями на территории СССР **как единого народно-хозяйственного комплекса** (за что выступали многие национал-радикалы в бывших союзных республиках). Прежде всего речь шла о сохранении связей предприятий военно-промышленного комплекса России, Украины, Белоруссии, а также связей в сфере энергетики и транспорта. В новых государствах постсоветского пространства достаточно быстро поняли, что создать полноценную самостоятельную и конкурентоспособную национальную экономику просто невозможно.
- 1.3. Первые годы существования СНГ даже давали определенные надежды на то, что интеграционные процессы могут действительно *придать новый стимул развитию постсоветского пространства* и вести дело к воссозданию Советского Союза в той или иной форме (см. доклад СВОП «Возродится ли Советский Союз?»). Тем более, что сравнительно безболезненно был решен комплекс вопросов, связанных с представительством стран СНГ на международной арене, в том числе в ООН.
- 1.4. Содружество Независимых Государств было, особенно на начальной стадии, важным **психологическим фактором** для населения постсоветского пространства, которое весьма болезненно ощущало распад великого государства и нарушение всего комплекса традиционных связей. С этой точки зрения можно констатировать, что *Содружество выполнило свою главную историческую функцию — постсоветское пространство в начале-середине 1990-х годов не стало дестабилизирующим*

* Данный проект тезисов подготовлен рабочей группой СВОП в составе: Арбатов А.Г., Арбатова Н.К., Барановский В.Г., Гусейнов В.А., Караганов С.А., Кожокин Е.М., Колосовский А.И., Лукьянов Ф.А., Ознобищев С.К., Рапота Г.А., Суслов Д.В., Третьяков В.Т., Федоров А.В. (основной автор и координатор группы).

фактором глобального масштаба. Ностальгия по СССР из политической сферы к сегодняшнему дню практически полностью перешла в сферу культуры.

- 1.5. Несомненно, что СНГ в первой половине 1990-х годов являлось механизмом, позволявшим ослабить дезинтеграционные процессы и смягчить многие негативные тенденции развития на постсоветском пространстве. Однако СНГ в конечном счете по целому ряду объективных и субъективных причин оказалось не способно разрешить наиболее серьезные внутренние конфликты и вплоть до сегодняшнего дня постсоветское пространство остается **«зоной ограниченной стабильности»** на геополитической карте мира.
- 1.6. Сегодня очевидно, что *решение проблем Нагорного Карабаха, Приднестровья, Абхазии и Южной Осетии в рамках Содружества невозможно*, а политическая воля сделать это с эффективным использованием имеющихся международных механизмов или отсутствует, или сознательно подавляется. Существует точка зрения, что России даже выгодна консервация указанных конфликтов для торга с США и Европейским Союзом, но, думается, она больше отвечает ситуации прошлого десятилетия, а не нынешним политическим реалиям мировой политики. События последних месяцев наглядно показывают, что Запад намеревается форсировать решение этих вопросов именно через международные механизмы.
- 1.7. В рамках СНГ Российской Федерации во многом удалось решить ряд принципиально важных вопросов, связанных *с положением русскоязычного населения на территории государств-членов Содружества*, включая признание в отдельных из них русского языка в качестве второго государственного и обеспечение возможности получения образования, в том числе высшего, на русском языке. Однако дальнейшее развитие этого процесса в последние годы сталкивается с возрастающими трудностями, в том числе на Украине и в Центральной Азии. Русский язык и сегодня остается важнейшим связующим звеном всего постсоветского пространства.
- 1.8. Существование СНГ дало возможность *сохранения большинства торгово-экономических и хозяйственных связей*, что было особенно важно, учитывая характер советской экономики и размещение производительных сил. Наиболее существенным остается взаимодействие в сфере военно-промышленного комплекса, транспорта и энергетики. *Страны СНГ являются важными партнерами для России* — только в 2004 году они импортировали 45% добытой в России нефти, 19% произведенного машиностроительного оборудования, свыше 30% продукции химического комплекса и т.д. В целом они составляют сегодня более трети внешнеторгового оборота Российской Федерации. Объективно нужно отметить, что *экономика практически каждой из стран СНГ сегодня по-прежнему более чем на половину зависит от торговли с Российской Федерацией*. Однако нужно откровенно признать, что динамика экономического развития в некоторых странах СНГ в последние годы выше, чем в России.
- 1.9. Серьезным фактором, влияющим на ситуацию в СНГ в целом, является то, что на территории России сегодня работает (легально или в большинстве случаев нелегально) *почти десять миллионов граждан стран-членов СНГ* и это существенным образом также сказывается на экономическом положении этих государств (по последним данным, работающие в России переводят в свои страны до 4 млрд. долларов ежегодно). Причем эта тенденция, вероятнее всего, сохранится на ближайшее десятилетие вне зависимости от того, какая судьба постигнет СНГ. В любом случае регулирование миграционных процессов в подавляющем большинстве случаев будет осуществляться через механизмы двусторонних соглашений и договоров. Россия остается заинтересованной в притоке дешевой рабочей силы несмотря на отдельные негативные побочные эффекты (рост преступности и т.д.)

- 1.10. С политической точки зрения *Содружество так и не стало полноценным механизмом, аналогичным механизмам европейской интеграции (как это провозглашалось лидерами СНГ в начале 1990-х годов)*. Не удалось за эти годы сделать главное — обеспечить синхронизацию законодательства, формирование общего рынка в самом широком смысле слова. Большинство саммитов СНГ заканчивалось декларациями общего плана, не имеющими шансов на реализацию и подавляющее большинство обязательств как в экономической сфере, так и в сфере безопасности по прежнему несли и несет на себе Российская Федерация. Нужно объективно признать, что из более чем полутора тысяч принятых с 1991 года соглашений и договоров реально действуют и оказывают влияние на жизнь Содружества не более 10 процентов.
- 1.11. Нужно объективно признать, что **во многом ответственность за такое положение дел лежит и на Российской Федерации**, потому что на протяжении всего периода у России:
- отсутствовало стратегическое видение развития СНГ;
 - внешняя приоритетность не подкреплялась практическими шагами во внешнеполитической сфере;
 - не велась в должном объеме аналитическая и исследовательская работа по проблемам СНГ;
 - политические шаги в рамках СНГ не подкреплялись соответствующим финансовым обеспечением.
- 1.12. С начала нового века *саммиты руководителей СНГ во многом окончательно превратились в формальность, в бюрократическую рутину* и не влияют ни на положение в своих странах, ни на международную политику в целом (большинство действительно значимых решений происходит на уровне двусторонних отношений). В основном они стали использоваться для обмена мнениями и личных контактов, а не для выработки тех или иных согласованных шагов. Практически повсеместно политические элиты воспринимают их сегодня лишь в качестве «обязательной программы» руководителей своих стран.
- 1.13. Концепция *«разноскоростной интеграции»*, одно время ставшая доминирующей, на деле привела к тому, что в силу вполне объективных причин вокруг СНГ начался процесс формирования различных структур, например ЕврАзЭС и ОДКБ, которые играют свою определенную позитивную роль, но не оправдали надежд на свою эффективность ни в экономической, ни в военно-политической сфере (даже несмотря на свое международное признание с юридической точки зрения). Одна из главных причин такого положения дел — отсутствие у России стратегического видения комплексной системы механизмов взаимодействия на постсоветском пространстве.
- 1.14. При этом одновременно в целом *сложилась ситуация «многочленности»*, когда каждая страна-член СНГ стала участвовать в других региональных объединениях и союзах (ЦАС, ШОС и т.д.), причем в ряде случаев более активно, нежели собственно в деятельности СНГ. Крайне низка результативность деятельности Межпарламентской ассамблеи СНГ.
- 1.15. Кроме того, после сентября 2001 года качественно изменилась обстановка в мире, которая дала, в контексте борьбы с терроризмом, возможность для США резко расширить и усилить свое присутствие на постсоветском пространстве и начать создавать эффективные механизмы политического и экономического влияния, в первую очередь в Центральной Азии и на Кавказе.

- 1.16. **Фактически ряд стран-членов СНГ сегодня оказываются включенными уже больше в той или иной форме в системы обеспечения международной безопасности, ориентированные в конечном счете на США, где возможности влияния Российской Федерации весьма ограничены.** Кроме того, нужно откровенно признать, что в случае внутреннего кризиса в той или иной стране СНГ (вплоть до гражданской войны или государственного переворота) Российская Федерация не имеет сколь либо серьезных возможностей оперативного воздействия на ситуацию, не говоря уже о возможности использования своих Вооруженных сил.
- 1.17. Восприятие СНГ населением Российской Федерации имеет **стойкую тенденцию к росту негативных оценок.** Если в первой половине 1990-х годов позитивную оценку деятельности Содружества давало порядка 60% россиян, то в настоящее время она составляет немногим более 12%. Фактически всеми признается, что существование СНГ не имеет сколь либо заметного влияния на жизнь Российской Федерации и носит затратный характер. Тема СНГ практически полностью отсутствует в перечне вопросов, интересующих граждан Российской Федерации. **Согласно одному из последних опросов ВЦИОМ, 51% граждан Российской Федерации не хочет жить в СНГ.** Содружество все больше воспринимается как «нагрузка на Россию», которая тормозит ее экономическое развитие. При этом одновременно граждане Российской Федерации хотели бы и дальше сохранять безвизовый режим и весь комплекс культурно-социальных отношений. Особенно это проявляется в регионах, непосредственно граничащих с государствами-членами СНГ, так как для них это прежде всего вопрос практической целесообразности (включая большое количество родственников по обеим сторонам границы), а не идеологического характера.
- 1.18. В рамках СНГ сегодня **нет сколь либо целостного информационного пространства** и следует отметить, что объем информации о жизни стран-членов Содружества, в первую очередь на телевидении, неуклонно сокращается, в том числе и в России. Степень информированности населения постоянно снижается, что не может не оказывать влияние на общественные настроения. Информационная политика России в отношении государств-членов СНГ также недостаточна и требует серьезного дополнительного финансирования в случае, если мы действительно стремимся довести голос России до жителей этих стран, в первую очередь до русскоязычного населения. **Без такого пространства через несколько лет традиционные историко-культурные связи значительно ослабнут и прекратят быть востребованными.**
- 1.19. В странах СНГ идет в последние годы формирование новой политической элиты, которая качественно отличается от нынешнего руководства большинства государств-членов Содружества прежде всего тем, что она уже не ориентирована на Россию ни с политической, ни с социально-культурной точек зрения. **Ее приход к власти в ближайшие пять-семь лет способен радикально изменить всю систему взаимоотношений на постсоветском пространстве и значительно ослабить степень влияния Российской Федерации.** Диалог же с этой новой элитой в основном поддерживается через систему неправительственных организаций. Такой подход неизбежно даст себя знать.
- 1.20. При всех неоднозначных аспектах развития и функционирования СНГ **существование Содружества на нынешнем этапе пока остается выгодным для Российской Федерации,** поскольку дает возможности сохранения определенного политического влияния на постсоветском пространстве даже с точки зрения существования «**пояса безопасности**». Одновременно система связей внутри СНГ также пока еще дает реальные возможности для позитивной экономической экспансии России, расширения экономического присутствия российского капитала на постсоветском пространстве.

2. Что дальше?

- 2.1. **Вопрос о будущем СНГ сегодня из теоретической окончательно перешел в практическую плоскость. Без реформирования СНГ как серьезная межгосударственная структура имеет все меньше шансов на стабильное будущее и сколь либо серьезную политическую поддержку на уровне, по крайней мере, национальных элит.**

Главная причина состоит в том, что после событий сентября 2001 года резко усиливается **неравномерность и разновекторность развития постсоветского пространства**, у входящих в Содружество стран проявляется все больше политических и экономических интересов, не совпадающих с видением и подходами России.

Многие финансово-экономические вопросы собственного развития эти страны стремятся решить сегодня через различные структуры регионального и глобального характера. Часть стран (в частности Грузия, Азербайджан, Таджикистан) видят также решение вопросов безопасности преимущественно вне рамок СНГ.

Россия, оставаясь пока экономически привлекательной, политически уже не вызывает долгосрочного и устойчивого интереса. Во многом это происходит именно потому, что Россия оказалась не способна выступить как полюс притяжения и продемонстрировать собственную внутреннюю стабильность на протяжении последнего десятилетия.

Если говорить максимально откровенно, то Россия сегодня не в состоянии предложить странам, входящим в СНГ, политическую модель интеграционного типа, которая бы воспринималась как перспективная.

- 2.2. **Политическая заинтересованность стран, входящих в СНГ, сохранять Содружество в прежнем виде объективно снижается.** Формально СНГ для каждой из стран остается внешнеполитическим приоритетом, но на практике все большее значение имеет состояние и развитие двусторонних связей. Кроме того, каждая из стран-членов СНГ в последние годы активизирует собственную внешнюю политику без особой оглядки на видение Российской Федерации и такой подход только приветствуется как на Западе, так и в Китае, Иране и других странах.

Или в качестве новых приоритетов выдвигаются узорегиональные объединения, о чем недавно говорил президент Казахстана Н.Назарбаев, призывая подумать над созданием Центральноазиатского союза. Естественно, что для России в такой схеме может быть предложено только лишь место наблюдателя, а не участника процесса принятия решений.

- 2.3. **Пространство СНГ в ближайшие годы будет все больше трансформироваться в поле достаточно открытой борьбы различных государств/групп государств, причем прямо или косвенно это будет прежде всего борьба за вытеснение Российской Федерации с этого пространства.**

Удаление с него России как основного игрока объективно является одним из важнейших компонентов нынешней внешнеполитической стратегии США и нужно объективно быть готовым к тому, что в случае возникновения у России конфликтных ситуаций с тем или иным государством-членом СНГ, США окажутся в абсолютном большинстве случаев за спиной последних, а Россия будет представляться как имперская сила (вся история с урегулированием проблемы Приднестровья в последние два года — тому наилучшее подтверждение). Тем более, что сейчас России придется

все больше иметь дело с консолидированным Западом, готовым придать новое качество трансатлантическому единству.

Таким образом существует реальная опасность того, что за ближайшие пять-семь лет государства СНГ будут **окончательно «разобраны» по зонам интересов**, за каждой из которых будет стоять соответствующее государство/группа государств (Китай, США, Иран, Европейский Союз). России очень сложно противостоять этой достаточно объективной тенденции, но, по крайней мере, она в состоянии хотя бы замедлить этот процесс (если действительно этого захочет и если это на самом деле будет отвечать ее национальным интересам).

Кроме того, Российской Федерации следует быть готовым к тому, что внутри целого ряда стран, входящих в СНГ, в ближайшие годы **могут произойти процессы смещения «снизу» существующих лидеров и правящих элит и приход на их место сил с иной геополитической ориентацией**. Россия может быть просто в такой ситуации поставлена перед фактом.

- 2.4. Решением определенного комплекса проблем и движением в сторону «новой реинтеграции» могло бы быть создание **Единого экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана**, однако с учетом итогов выборов президента на Украине и известных сложностей в российско-белорусских отношениях **возможность реализации данного проекта в полном объеме вызывает серьезные опасения. ЕЭП без полномасштабного участия Украины невозможно, а торможение в российско-белорусских отношениях также делает решение этой задачи все более трудным. Совершенно ясно, что четко сформулированное стремление нового руководства Украины к евроинтеграции как абсолютному приоритету входит в реальное противоречие с российским видением ЕЭП.**
- 2.5. Для России сохранение СНГ в нынешнем виде означает и сохранение **серьезного затратного механизма**, так как фактически все годы существования Содружества она несла объективные весьма ощутимые экономические потери, связанные с необходимостью решения политических вопросов и сохранения механизмов воздействия и взаимодействия. Продолжение такой политики во многом будет тормозить в будущем решение задач внутреннего экономического развития. При этом нужно сознавать, что отказаться от имеющихся дотационных механизмов в отношении стран СНГ будет достаточно трудно, если не невозможно (прежде всего по политическим причинам и в силу целого ряда личных обязательств). Без соответствующей финансовой ответственности России многие из имеющихся механизмов СНГ прекратят свое существование в кратчайшие сроки.
- 2.6. В настоящее время можно было бы говорить о **нескольких возможных моделях развития СНГ**, каждая из которых в конечном счете будет определяться позицией Российской Федерации и напрямую будет зависеть от ее конкретных политических и экономических шагов (но при этом нельзя недооценивать значение для будущего СНГ политики Украины, Грузии и Молдавии, которые наименее сегодня заинтересованы в сохранении этой структуры в долгосрочном плане — с них может уже в ближайшее время начаться процесс «внутренней дезинтеграции»).

Модель № 1

Сохранение нынешней системы функционирования СНГ без каких либо серьезных изменений, прежде всего политического и структурного характера. Содружество остается в этом варианте прежде всего **системой формального диалога** руководителей стран на постсоветском пространстве через проведение более-менее регулярных саммитов. Такие встречи, например раз в год, по

крайней мере, могут помогать снимать напряжение по отдельным общим для всех проблемам и решать вопросы прежде всего гуманитарного характера.

Интерес к СНГ при такой схеме сохраняется на достаточно низком уровне при понимании, что СНГ может в обозримой перспективе прекратить свое существование в нынешнем виде в силу объективных причин.

При этом отдельные механизмы (таможенное сотрудничество, энергетика, ВПК, правоохранительные органы) в рамках СНГ продолжают действовать достаточно эффективно прежде всего в силу конкретных экономических интересов. Политическая составляющая сотрудничества при этом будет постоянно сокращаться, а также постепенно в результате этого могут сойти на нет и некоторые совместные проекты в сфере обороны и безопасности.

Такая модель в принципе выгодна целому ряду стран, входящих в СНГ, поскольку в конечном счете она обеспечивает возможность реализации их собственных национальных интересов одновременно с процессом «мягкого развода» с Россией и поэтапного ухода из сферы ее влияния.

СНГ не является при таком развитии каким-либо сдерживающим фактором усиления самостоятельности стран, прежде всего во внешнеполитической сфере. Для России такой вариант обеспечивает, по крайней мере, иллюзию (политически иногда весьма выгодную) возможности оказывать и далее воздействие на постсоветское пространство.

Он также сохраняет формальные основы для возможностей продвижения российского бизнеса в страны СНГ при государственной поддержке.

Модель № 2

Формальное сохранение СНГ как механизма сотрудничества на постсоветском пространстве при жесткой линии на выделении из него «ядра» и формировании внутри этого ядра качественно новых экономических и политических отношений через создание единого экономического пространства и возможного выхода на единую валюту (модель «мини-СССР»).

Речь идет о принятии в качестве главной схемы «параллельного развития», где Россия объективно преимущественное внимание будет уделять «ядру», сохраняя отношения с другими странами-членами СНГ через систему двусторонних контактов и связей.

Этот вариант, видимо, наиболее объективно был бы выгоден Российской Федерации, однако его реализация сегодня напрямую зависит от того, насколько, как отмечалось выше, сегодня Украина будет готова реализовывать концепцию единого экономического пространства в полном смысле этого термина.

В лучшем случае в новых условиях это может вылиться в схему явно неравноценных «двух ядер» — Союз России и Белоруссии (шансы на создание которого также сокращаются с каждым месяцем) и системы особых экономических отношений между Россией и Казахстаном (в чем последний заинтересован больше, нежели собственно Россия) и между Россией и Украиной (где степень взаимного интереса может быть, в конечном счете, практически одинаковой).

Соответственно деятельность СНГ как структуры объективно окончательно уйдет на второй план для каждого из главных политических игроков на постсоветском пространстве.

Модель № 3

Отказ от СНГ и достаточно быстрое прекращение функционирования этого механизма как политического. Такой шаг пока маловероятен, так как он может быть реализован только лишь при четкой и жесткой позиции России в отношении того, что СНГ выполнило свою главную функцию — обеспечило сравнительно мирный переход от Советского Союза к нынешним геополитическим реалиям и в XXI веке перед каждым из государств объективно стоят уже другие задачи.

Проблема заключается в том, что даже при осознании необходимости этого шага при его практической реализации возникнут механизмы политического и общественного сопротивления внутри Российской Федерации (по большому счету отказ от СНГ есть полный уход от «имперских» амбиций России и изменение ее геополитического места и веса в современном мире, что неприемлемо все еще для части политических сил внутри России, в том числе достаточно влиятельных).

Если все же пойти по пути кардинальной трансформации имеющихся механизмов СНГ (прежде всего через упразднение большинства из них), то нужно полностью отдавать себе отчет в том, что реформирование СНГ — *сложный политический процесс, который потребует и значительных политических, организационных и финансовых затрат на протяжении как минимум еще нескольких лет и степень эффективности работы системы в этот транзитный период может быть близка нулю.*

Если вступать на этот путь, то российской политической элите нужно полностью отдавать себе отчет в том, что именно ее действия должны быть определяющими. Она может быть как инициатором процесса «закрытия» СНГ, так и может активно поддержать те силы на постсоветском пространстве, которые разделяют данную точку зрения.

Одновременно нужно осознавать, что в целом никакой процесс реформирования СНГ (даже весьма внешне привлекательный и радикальный) не будет в конечном счете пользоваться широкой общественной поддержкой ни в России, ни в других государствах — членах СНГ. Это во многом относится и к сфере законодательной власти.

- 2.7. Российская *Федерация сегодня объективно поставлена перед выбором модели, поскольку ее собственное развитие на перспективу самым тесным образом связано и с решением данной проблемы.* Можно опоздать сделать выбор, постоянно прикрываясь тезисом о приоритетности постсоветского пространства и СНГ для российской внешней политики, и остаться у разбитого геополитического корыта.

Динамика политического развития мира такова, что изменения кардинального характера происходят весьма быстро и определяются во многом обстоятельствами, на которые Российская Федерация практически повлиять не может.

- 2.8. Вне зависимости от перспектив сохранения Содружества Независимых Государств для России есть смысл сформулировать, особенно с учетом изменений за последние два года, **четкое определение** того, в чем заключаются ее национальные интересы в отношении каждого государства, входящего ныне в СНГ. **Именно национальные интересы России должны на перспективу определять характер отношений с каждой из стран.**