Проект

Тезисы доклада «СНГ: есть ли будущее?»

Прошлое и настоящее

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 было направлено на нахождение 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***.

Кроме того, такой подход сохранил возможность не дать одномоментно порвать систему хозяйственных связей, существовавших между предприятиями на территории СССР как единого народно-хозяйственного комплекса. Прежде всего это касается сохранения связей предприятий военно-промышленного комплекса России, Украины, Белоруссии.

Процесс создания и первого этапа формирования СНГ даже давал определенные надежды на то, что интеграционные процессы могут действительно ***придать новый стимул развитию постсоветского пространства*** и даже в той или иной форме вести дело к воссозданию Советского Союза в той или иной форме (см. доклад СВОП «Возродится ли Советский Союз?»).

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 фактором глобального масштаба***.

Несомненно, что СНГ 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. 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 и СНГ 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.

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.

Существование СНГ дало возможность ***сохранения большинства торгово-экономических и хозяйственных связей на постсоветском пространстве***, 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***.

Также необходимо иметь в виду, что на территории России сегодня работает (легально или в большинстве случаев нелегально) ***почти десять миллионов граждан стран-членов СНГ*** и это существенным образом также влияет на экономическое положение этих государств. 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.

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 реальных возможностей реализации и подавляющее большинство обязательств как в экономической сфере, так и в сфере безопасности по прежнему несла и несет на себе Российская Федерация. Нужно объективно признать, что из более чем полутора тысяч принятых с 1991 года документов реально действуют и оказывают влияние на жизнь Содружества не более 10 процентов.

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.

Концепция ***«разноскоростной интеграции»***, одно время ставшая доминирующей, на деле привела к тому, что в силу вполне объективных причин СНГ обросло «довесками» в виде ЕврАзЭС и ОДКБ, которые играют свою определенную позитивную роль, но не оправдали надежд на свою эффективность ни в экономической, ни в военно-политической сфере в масштабах всего постсоветского пространства (даже несмотря на свое международное признание с юридической точки зрения).

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.

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.

Фактически ряд стран-членов СНГ оказываются включенными уже больше в той или иной форме в иные 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.

Восприятие СНГ у населения 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 и, в частности, никак не проявляется даже в рамках избирательных кампаний в России. ***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.

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. Соответственно 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***.

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.

При всех негативных моментах развития и функционирования СНГ ***существование содружества на нынешнем этапе пока остается выгодным для Российской Федерации***, поскольку дает возможности сохранения достаточно высокой степени 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.

Что дальше?

Вопрос о будущем СНГ из теоретической окончательно перешел в практическую плоскость. Без реформирования СНГ как серьезная межгосударственная структура имеет все меньше шансов на стабильное будущее.

Главная причина состоит в том, что ***усиливается неравномерность и разновекторность развития постсоветского пространства***, у входящих в Содружество стран появляется все больше интересов, не совпадающих с видением и подходами России.

Многие финансово-экономические вопросы собственного развития эти страны стремятся решить сегодня через иные 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.

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.

Пространство СНГ в ближайшие годы будет все больше трансформироваться в поле борьбы различных государств/групп государств, причем прямо или косвенно это будет прежде всего борьба за вытеснение Российской Федерации.

Удаление России как основного игрока с постсоветского пространства объективно является одним из важнейших компонентов внешнеполитической стратегии США.

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 (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).

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***. Решить эти проблемы исключительно через политтехнологические подходы просто невозможно.

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***.

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 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).

Существует в настоящее время ***несколько возможных моделей 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 позиций Украины, Грузии и Молдавии, которые наименее сегодня заинтересованы в сохранении этой структуры).

Модель № 1

Сохранение нынешнего состояния дел без каких либо серьезных изменений. Содружество остается прежде всего ***системой формального диалога*** стран на постсоветском пространстве через проведение более-менее регулярных саммитов. Общий интерес к СНГ остается 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.

Эта 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 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.

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 .

Таким образом речь идет о схеме «параллельного развития», где Россия объективно преимущественное внимание будет уделять «ядру», сохраняя отношения с другими странами-членами СНГ преимущественно 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 **«двух ядер»** - Союз России и Белоруссии (шансы на создание которого сокращаются с каждым месяцем) и системы особых экономических отношений между Россией и Казахстаном (в чем последний заинтересован больше, нежели собственно Россия).

Модель № 3

Отказ от СНГ и прекращение функционирования этого механизма . 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).

Если все же пойти по пути серьезной ломки 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 финансовых затрат на протяжении как минимум десяти лет***.

Он сам по себе не может быть однозначным и будет зависеть от многих факторов внутри- и внешнеполитического характера. Вступая на этот путь, российская политическая элита должна полностью отдавать себе отчет в том, что именно ее действия должны быть определяющими. Одновременно нужно осознавать, что в целом никакой процесс реформирования СНГ (даже весьма внешне привлекательный) не будет в конечном счете пользоваться широкой общественной поддержкой нив России, ни в других государствах – членах СНГ.

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, просто прикрываясь тезисом о приоритетности постсоветского пространства и СНГ для российской внешней политики, и остаться у разбитого геополитического корыта.