

## Часть III. СНГ КАК ПРОСТРАНСТВО ВЗАИМНЫХ ИНТЕРЕСОВ

XXI век станет веком больших изменений, эпохой формирования крупных геополитических материалов, финансово-экономических, культурных, цивилизационных, военно-политических<sup>1</sup>

*В. Путин,  
Президент России*

Между государствами обострились противоречия, связанные с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития стали предметом глобальной конкуренции. Возросла уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз<sup>2</sup>

*Стратегия национальной безопасности  
России до 2020 года*

Содружество Независимых Государств в условиях формирования новых центров силы, появления новых вызовов и угроз вынуждено формировать не только свое отношение к этим явлениям, но и искать адекватные формы как сотрудничества, так и противодействия этим вызовам. Реальность такова, что каждое из государств Содружества вырабатывает собственную национальную политику, где механизмы СНГ играют уже не решающую, а вспомогательную роль.

В начале 2013 года Президент В. Путин утвердил новую редакцию Концепции внешней политики Российской Федерации, где нашли свое скорректированное отражение стратегические аспекты отечественной внешней политики<sup>3</sup>. Особое место в документе заняли российские приоритеты на пространстве СНГ, которому предстоит стать не только эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, но и самостоятельным центром силы Евразии.

Процессы в зоне ближайшего регионального окружения России постоянно находятся в фокусе внимания российского руководства. Вместе с тем, ориентиры формирования Евразийского экономического союза, прияты Белоруссией, Казахстаном и Россией, придают всем событиям

<sup>1</sup> Путин В.В. Выступление Владимира Путина на пленарной сессии клуба «Валдай» / РИА-Новости. 2013. 21 сентября / URL: <http://ru-an.info/news>

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности России до 2020 года. Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

<sup>3</sup> URL: <http://www.mid.ru/bdomp/nsosndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f>

новое звучание и предполагают новые подходы к их оценкам. Причем эти ориентиры обладают высокой степенью динамизма и требуют предметного и постоянного мониторинга.

## **Глава 1. Сотрудничество в СНГ и национально-государственные интересы России**

### **а). СНГ в современных международных отношениях**

Региональные интеграционные процессы стали сегодня важнейшим глобальным трендом. Через эту призму эксперты постоянно рассматривают и проблематику постсоветского пространства в его различных форматах. К настоящему времени в отечественном дискурсе преобладает традиция оценки ситуации в СНГ с позиций результативности профильных проектов. Можно выделить две достаточно полярные группы мнений, одну из которых составляют взгляды критически настроенных представителей академических кругов, а другую – оптимистичные заключения сотрудников практических ведомственных структур, ответственных за разработку конкретных политических шагов. Тем не менее, хотелось бы обратить внимание на нетривиальный подход, принадлежащий молодому и поэтому еще не всем известному исследователю А. Байкову. В ряде публикаций, посвященных проблемам современной региональной интеграции, он высказался в том духе, что, во-первых, в последние годы наблюдается отход от исключительного рассмотрения европейского интеграционного опыта как модельного, усиливается концептуальная и прикладная значимость интеграционных вариантов в других регионах мира, а, во-вторых, что СНГ, по сравнению с другими современными проектами, выглядит вполне достойно, хотя от этой организации не следует ожидать большего, чем она в принципе может достичь<sup>1</sup>. Разделяя, в целом такую позицию хотелось бы обратить дополнительное внимание на несколько важных для понимания перспектив международного сотрудничества на постсоветском пространстве моментов.

**Ресурсы, интересы, цели.** Содружество Независимых Государств (СНГ) по величине территории и населения почти полностью совпадает с характеристиками бывшего СССР (98% территории и 95% населения). В 2010 году подтвержден и военно-стратегический паритет между ведущим участником СНГ в лице России и крупнейшей мировой державой – США. Однако по многим важным показателям СНГ существенно уступает другим

---

<sup>1</sup> <http://www.mgimo.ru/news/experts/document157921.phtml> – 22-06-2010; А. Байков. Удержание в рамках. Как оценивать успешность проекта СНГ / URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document157917.phtml> – 22-06-2010.

крупным региональным объединениям, существующим в современном мире. Специалисты оценивают общую долю стран СНГ в мировом ВВП примерно в 3%, у ЕС и НАФТА – в 26%, у АТЭС (без членов НАФТА) в 29%. Аналогичный многократный разрыв сохраняется и в сфере глобальных инвестиций (СНГ- 3%), а также государственных расходов (СНГ–1,5%–2%). Поэтому, хотя положение СНГ как организации-наблюдателя в ООН с правовой точки зрения позволяет говорить о его высоком международном статусе, реальный потенциал членов Содружества требует интенсивного наращивания «мягкой силы» в интересах обеспечения конкурентоспособности на мировой арене.

**СНГ в контексте широкого международного взаимодействия.** Опыт двадцатилетнего существования многостороннего и многопрофильного объединения постсоветских государств внес значительные коррективы в первоначальные представления о его возможностях и перспективах. Однако общая направленность на осуществление коллективной внешнеполитической деятельности стран-участников СНГ сохраняет свою актуальность. Обладая правом заключения международных договоров, Межпарламентская Ассамблея СНГ (МПА СНГ) на юридической основе и в пределах своей компетенции развивает сотрудничество с другими международными организациями. К настоящему времени она заключила более двух десятков соглашений и договоров о партнерстве и соглашений о сотрудничестве с ведущими международными организациями мира, среди которых особое место занимают ООН и ее специализированные институты. Постоянные рабочие связи существуют между МПА СНГ и ПАСЕ. Поддерживаются контакты с Международным Комитетом Красного Креста, с национальными парламентами ряда стран Азии и Европы<sup>1</sup>. Благодаря различным формам внешнеполитической практики СНГ обеспечивает позиционирование постсоветского пространства как регионального элемента международной системы, который объединяется не только историческими традициями, но и логикой гармонизации взаимодействия различных моделей государственного устройства, партнерства цивилизаций, утверждения гуманитарных приоритетов общественного развития. Другими словами, структуры СНГ выступают в качестве

---

<sup>1</sup> В целом, из общего числа организаций-партнеров МПА СНГ около трети составляют европейские региональные структуры и примерно 45% структуры глобального уровня.

полезного регулятора политических процессов, особенно в том, что касается предотвращения рисков спонтанной фрагментации евразийского сегмента международной системы под воздействием новых вызовов и угроз.

Однако объективно благоприятные предпосылки для расширения заинтересованности мирового сообщества в укреплении партнерских связей между СНГ и другими региональными объединениями реализуются в настоящее время недостаточно полно. Помимо негативных установок и антироссийских стереотипов, которые в значительном числе случаев определяют политику западных держав, а также многих новых членов ЕС и НАТО в отношении многосторонних структур на постсоветском пространстве, возможности качественного совершенствования международного сотрудничества СНГ блокируются и рядом моментов планирования профильных инициатив Содружества. Так, например, не в полной мере используются возможности латиноамериканского направления, реактивными остаются пока шаги в области гуманитарной политики, проводимой по линии ведущих международных институтов. Отсутствует и полноценное информационное обеспечение деятельности СНГ как регионального объединения.

Таким образом, место СНГ в процессах широкого международного сотрудничества, определилось пока только в первом приближении. Импульсы 2008–2010 годов по активизации взаимодействия стран-участников Содружества обеспечивают преимущественно поддержание существующих международных позиций СНГ, но предполагают поиск более развернутых ответов на потребности в их укреплении.

## **б). СНГ как фактор консолидации постсоветского пространства**

Двадцатилетний опыт постсоветского развития обусловил многие изменения в деятельности СНГ по сравнению с первоначальным периодом ее существования. Основным является, вероятно, то, что в настоящее время СНГ выступает не как комплексный проект объединения, сравнимый по возможностям с ЕС, а как механизм оптимизации преференциальных внутрирегиональных связей и достижения координации позиций стран-участников. Значимыми явлениями, происшедшими в этом контексте в последние два-три года, стали, во-первых, оживление многосторонних процедур управления Содружеством, во-вторых, прагматизация деятельности СНГ (как отражение, прежде всего, подходов России и Казахстана), в-третьих, на основе линии по противодействию общим вызовам странам-участникам удалось активизировать практическую работу по определению не только общих принципов взаимодействия, но и механизмов осуществления конкретных проектов.

Важнейшими событиями в консолидирующей деятельности СНГ на постсоветском пространстве стали принятие в 2008 году Стратегии экономического развития СНГ до 2020 года, которую поддержали все государства-участники, празднование 65-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, утверждение Стратегии международного молодежного сотрудничества на период до 2020 года, а также подготовка ряда перспективных стратегических документов, в частности, Договора о зоне свободной торговли, Межгосударственной программы «Культурные столицы Содружества», Межгосударственной программы инновационного сотрудничества до 2020 года, осуществление Плана мероприятий по подготовке к 20-летию образования СНГ, подписание в 2011 году шестью государствами СНГ Договора о Зоне свободной торговли СНГ (ЗСТ), который заменил больше ста двусторонних документов, регламентирующих режим торговли на пространстве Содружества<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Договор устанавливает сведение к минимуму исключений из номенклатуры товаров, к которым применяются импортные пошлины, а экспортные пошлины должны быть зафиксированы на определенном уровне и впоследствии поэтапно отменены. В России закон о ратификации Договора о ЗСТ был подписан президентом 1 апреля 2012 года; в Беларуси — 26 мая 2012 года, в Украине - 9 августа 2012 года. Тем самым ЗСТ между Беларусью, Украиной и Россией существует уже более года (с 20 сентября 2012 года).

Показательно, что Украина проявляет интерес к участию по всему спектру направлений многостороннего сотрудничества в формате СНГ, а Грузия, вышедшая из его состава по политическим мотивам, продолжает участвовать в ряде экономических соглашений, заключенных в рамках СНГ. Растет востребованность электорального мониторинга парламентских и президентских выборов представителями СНГ. Активизировался комплекс гуманитарного сотрудничества.

В целом, усилия по правовому и практическому сближению фрагментов постсоветского пространства позволяют рассматривать СНГ не только как организацию, призванную минимизировать последствия переходных процессов 90-х годов, но и как стратегический инструмент, обеспечивающий продвижение интеграционных инициатив на основе поэтапного согласования действий заинтересованных сторон.

Вместе с тем функции СНГ по обеспечению баланса между тенденциями на постсоветском пространстве нуждаются в дополнительных импульсах. Хотя стремление некоторых участников СНГ найти более привлекательное «интеграционное ядро», что неизменно поддерживается внешними игроками, в краткосрочной перспективе сохранится, необходимо расширить возможности альтернативных, центростремительных решений. В частности, было бы полезно усилить внимание к ценностным аспектам многостороннего сотрудничества, разработке новых скоординированных подходов к социальной политике с учетом программ инновационного развития, принятых руководством постсоветских государств, выстраиванию общей линии относительно вклада НПО в демократическое развитие постсоветских обществ.

Таким образом, консолидирующая роль СНГ на постсоветском пространстве находится в состоянии динамичного равновесия. Многовекторность внешней политики стран-участников на европейском, кавказском и центральноазиатском направлениях объективно сужает возможности становления комплексной (сетевой) системы объединительных инициатив. Но значительный резерв для продвижения объединительных шагов сохраняется в сфере развития «горизонтальных» связей между ближайшими соседями в пределах каждого из субрегиональных сегментов СНГ.

### **СНГ и российские внешнеполитические интересы**

Вклад России в развитие СНГ, даже с учетом роли Белоруссии и Казахстана, был и остается абсолютно преобладающим. Это наглядно подтверждается выдвижением РФ в 2010 году концепции развития сотрудничества стран-членов Содружества по всем направлениям – в экономике, гуманитарной сфере, обеспечении безопасности. В то же время условия осуществления российского лидерства в СНГ остаются затратными по своей сути и не всегда результативными с точки зрения практических приоритетов. В этой связи реорганизация системы хозяйственных связей постсоветских государств на основе создания Таможенного Союза и принятие плана формирования ЕЭП (2010) стало важным этапом взаимодействия ведущих хозяйственных субъектов СНГ. Своевременными с точки зрения укрепления коллективного оборонного потенциала явились и принятые в декабре 2010 года решения о наделении ОДКБ новыми полномочиями по защите суверенитета и территориальной целостности стран – участниц договора. Эти и другие недавние шаги, предпринятые по линии отдельных ведомств, создают новое качество консолидации постсоветского пространства, основанное на результативности принимаемых решений, что в полной мере соответствует российским национальным интересам.

Однако СНГ как многостороннему институту с более широким, чем в ТС или ОДКБ участием, справиться с обеспечением нового качества постсоветского сотрудничества значительно труднее. Характерно, что в рамках экспертных обсуждений специалистов стран Содружества распространены критические суждения относительно российских возможностей регулирования разнопланового сотрудничества со своими партнерами, периодически усиливаются дискуссии относительно интеграционных проектов типа ГУАМ, изначально ориентированных на раскол постсоветского пространства.

На практике главным вызовом для активизации профильной деятельности Содружества остается повсеместное укрепление позиций различных группировок национальных элит, связанных с альтернативными внешнеполитическими векторами. Проблематичной в плане продвижения российских интересов остается роль отечественного крупного бизнеса в странах-участниках СНГ. Если отвлечься от материалов пропагандистского толка, то необходимо констатировать его растущую зависимость от



персональных отношений с правящими кругами постсоветских государств, особенно на центральноазиатском направлении. Хотелось бы ожидать большей отдачи и от ресурсов и усилий отечественных структур, ответственных за работу с соотечественниками, поддержку русского языка, развитие межкультурных коммуникаций на уровне массовых слоев населения.

Позитивные подвижки последних лет, состоявшиеся в деятельности СНГ по обеспечению российских интересов отмечены важными, но не безусловными в стратегическом плане выигрышами. Ближайшее региональное окружение РФ остается по своей сути лишь частично структурированной зоной, которая рассматривается многими международными акторами как область активной конкуренции за влияние на постсоветском пространстве не только собственно с Россией, но и друг с другом. Иными словами, отход России от прошлой модели монопольного контроля за территориями, расположенными по периметру ее границ, не дал достаточных гарантий обеспечения стабильности и безопасности в зоне постсоветских государств. Не дают таких гарантий и действующие на территории СНГ и в прилегающих районах многосторонние форматы с широким международным участием. Представляется, что в среднесрочной перспективе Россия будет вынуждена выступать главной несущей конструкцией поддержания мира на постсоветском пространстве.

## **в). Укрепление интеграционного потенциала Российской Федерации на пространстве СНГ**

Национально-государственные интересы РФ в контексте развития постсоветского пространства или, по другой терминологии, – пространства СНГ, обсуждаются на самых разных площадках. Особую актуальность проблематике этих обсуждений придали процессы, развернувшиеся в 2010–2013 годах и существенное повышение результативности российской политики в зоне ближайшего регионального окружения. Дальнейшее укрепление интеграционного потенциала РФ и продвижения отечественных интересов предполагает преодоление ряда вызовов стратегического плана, и, прежде всего нейтрализации попыток дестабилизации пространства СНГ.

Обретение национального суверенитета и последующее развитие в условиях новой государственности стало серьезным испытанием для всех стран, возникших после распада СССР. Россия, и все ее партнеры по СНГ столкнулись со значительными политическими и социально-экономическими трудностями, которые постепенно преодолевались в форматах двустороннего и многостороннего сотрудничества постсоветских государств. Однако решение конструктивных задач во многом осложнялось спецификой внешнеполитических условий становления новой государственности, давлением религиозного экстремизма, этнической напряженностью и не всегда чистоплотной конкуренцией международного нефтяного бизнеса. Не будет преувеличением сказать, что за истекшие два десятилетия общественные и государственные системы практически всех стран СНГ неоднократно приближались к критической черте, а кризисные тенденции в сфере социального и политического бытия многих из них еще далеко не преодолены. В крайне уязвимом положении находятся сегодня страны, которые пережили «цветные революции» и попытки утверждения на этой волне враждебных России политических режимов. Их национальная экономика и безопасность подвергаются эрозии, а важнейшие точки внешней опоры, необходимые для устойчивого развития, оказались заблокированными. В целом, проект «цветных революций» обогатил оппозиционных лидеров Грузии и Украины, продолжает обогащать политтехнологов в некоторых других странах СНГ, но он оказался абсолютно не приспособленным для преодоления вызовов

жизнеобеспечения населения, подъема производства, гражданского воспитания в духе высоких гуманитарных ценностей.

В этой связи, несмотря на принципиально новые отношения, которые сложились между странами СНГ, ставшими в 90-х годах XX века полноправными членами мирового сообщества, Россия постоянно уделяет большое внимание ситуации в зоне постсоветского пространства и стремится играть конструктивную роль в укреплении национальной государственности своих ближайших соседей. Что касается общего политического курса нашей страны, то он формируется исходя из следующих основных моментов: достижение урегулирования латентных военно-политических конфликтов, в том числе конфликтов, связанных с фактором новых вызовов и угроз; содействие экономическому развитию российских партнеров по СНГ; предотвращение любых форм милитаризации сопредельных с российскими границами регионов, обеспечение политических и экономических интересов РФ в процессах двустороннего и многостороннего сотрудничества; расширение дипломатических усилий по недопущению дискриминации русскоязычного населения, поддержки соотечественников.

Тактические шаги российской стороны во многом определяются ситуацией в сопредельных странах и, разумеется, состоянием международной среды. Сбалансированные, с учетом фактора ОДКБ, условия внешней безопасности большей части территории СНГ, сталкиваются на современном этапе с серьезными вызовами, в частности, попытками подрыва позиций российской стороны в процессах урегулирования Приднестровского и Нагорнокарабахского конфликтов.

Политика России в вопросах урегулирования Нагорнокарабахского и Приднестровского конфликтов является предметом ее разногласий с США, рядом западных держав и европейскими институтами. Особенностью периода 2011–2013 годов стало сочетание критических оценок российских оппонентов в отношении ситуации в конфликтных зонах с расширением закупок вооружений Азербайджаном и Молдавией, со значительным ростом турецких амбиций в нагорнокарабахском вопросе, активизацией украинско-молдавского диалога относительно обстановки в Приднестровье. В этой связи заметно возросли степень региональной поддержки и синхронизация сценариев, альтернативных российским подходам к урегулированию

«замороженных» конфликтов на пространстве СНГ, причем, и в Азербайджане, и в Молдавии расширилась категория лиц, способных стать агентом вооруженных провокаций.

Риски произвольного «размораживания» нагорнокарабахского и приднестровского конфликтов пока нарастают умеренными темпами. Но возможности такого «размораживания» все шире используются как аргумент политического давления на Россию, в том числе посредством деятельности лоббистских группировок различного толка. Одновременно все более отчетливо складывается система потенциальных рисков, обусловленных стремлением использовать конфликтную проблематику для противопоставления проектов сотрудничества с ЕС внешнеполитическому взаимодействию с Россией. Хотя результативность такого курса в ближайшем будущем ограничена, он осложняет поддержание сбалансированного российского влияния на ситуацию. Необходимо также учитывать, что Приднестровье стало объектом активного расширения деятельности структур ЕС, международных неправительственных организаций в области подготовки управленческих кадров и что аналогичные проекты готовятся для Нагорного Карабаха.

Другими словами, эволюционный подход к процессам урегулирования нагорнокарабахского и приднестровского конфликтов исчерпал запас прочности. При этом путь пошаговой нормализации обстановки вокруг «непризнанных» государств требует либо дополнительного подтверждения самостоятельности их роли как участников международного переговорного процесса, либо расширения консенсуса с европейскими партнерами путем серии уступок с российской стороны. Однако такие уступки окажутся для России во всех смыслах чрезвычайно затратными, поскольку западные проекты ускоренного восстановления территориальной целостности Азербайджана и Молдавии не подкреплены ни ресурсами, ни сколько-нибудь значительными шагами по линии постконфликтного урегулирования.

В условиях многополюсного мира западные, южные и восточные сегменты пространства СНГ играют большую роль в формировании общей картины глобального развития. Поэтому нейтрализация попыток дестабилизации пространства СНГ по-прежнему представляется

долгосрочным приоритетом российской внешней политики, имеющим универсальную значимость.

### **Обеспечение динамичного развития региональной экономической интеграции**

2011–2012 и теперь можно сказать, что и завершающийся 2013 годы прошли под знаком активизации экономических интеграционных процессов в СНГ<sup>1</sup>. В целом можно констатировать, что к настоящему времени произошел качественный скачок в улучшении условий развития экономик трех стран-участниц взаимодействия по линии ТС/ЕЭП – России, Белоруссии и Казахстана, повышения инвестиционной привлекательности общего экономического пространства и одновременно существенно снизилась вероятность дистанцирования главного интеграционного ядра от других членов СНГ, уменьшились риски вспышек «торговых войн», расширились возможности противодействия «серым» схемам международной торговли. Важнейшей стратегической задачей для консолидации интеграционного экономического сотрудничества в СНГ выступает формирование Евразийского экономического союза, ориентированного на оптимизацию форматов регулирования трансграничных финансовых, материальных и людских потоков, на эффективное внедрение инноваций в интересах устойчивого развития.

Экономические предпосылки реализации евразийской траектории достаточно широко освещены отечественными политиками и экспертами.

Но необходимо отметить, что сегодня консолидация экономического взаимодействия на пространстве СНГ существенным образом определяется оперативным устранением факторов торможения интеграционного развития в формате ТС/ЕЭП.

К важнейшей из них следует отнести отсутствие развернутого тактического целеполагания в деятельности многосторонних руководящих структур. Актуальной задачей остается и создание системного мониторинга рабочего процесса интеграции, в решении которой продвинулась

---

<sup>1</sup> Начиная с июля 2011 года Россия, Белоруссия и Казахстан перенесли таможенный контроль на внешнюю границу общего пространства, а с конца 2011 года были официально инициированы подготовительные мероприятия на этом направлении и со стороны Киргизии. С 1 января 2012 года был принят базовый блок документов по Единому экономическому пространству из 17 соглашений, что позволит сформировать единый рынок емкостью более 170 миллионов потребителей и с совокупным валовым продуктом, превышающим 1385 млрд долл. Знаковым событием стало также поддержка в октябре 2011 года большинством постсоветских государств соглашения о создании Зоны свободной торговли.

преимущественно белорусская сторона. Дополнительного внимания требуют также вопросы баланса между контрольной и фискальной ролью таможенного регулирования, оптимизации форматов инновационного сотрудничества России, Белоруссии и Казахстана, согласования технических регламентов стран-членов ЕЭП и участников и наблюдателей ЕврАзЭС. Все более актуальной становится и углубленная проработка содержательных вопросов расширения ЕЭП за счет присоединения новых членов, определения продолжительности необходимых подготовительных этапов и последовательных профильных инициатив по отношению к странам-кандидатам. Кроме того, необходима оперативная подготовка, по крайней мере, двух резервных вариантов российской экономической политики на украинском направлении, ориентированных как на динамичное развитие сотрудничества во всех областях, так и на существенное торможение взаимодействия в связи с противоречиями в энергетической сфере.

Темпы интеграционного движения заметно ограничивают и фактор амбиций элит стран-партнеров России по ТС/ЕЭП. Неблагоприятные настроения такого рода носят устойчивый характер, поскольку заметная часть бизнеса и административного аппарата ориентируется на приоритеты за пределами СНГ либо стремятся повысить свое влияние на принятие российских стратегических решений. Оперативным способом смягчения подобных противоречий могло бы стать расширение состава многосторонних управленческих структур, демонстрация особого престижа номенклатурных позиций, интенсификация проработки проектов экстенсивного расширения интеграционных форматов. В дальнейшем более устойчивый позитивный эффект могут принести шаги по утверждению в среде национальных элит принципа приверженности интеграционному курсу как гарантии карьерного долголетия.

Динамичное развитие региональной экономической интеграции пока не в полной мере обеспечено должными информационными усилиями. Необходимо оперативное введение тематики многостороннего экономического взаимодействия в постоянный контекст информационного сопровождения государственной политики всех участников ЕЭП, других стран, стремящихся к сотрудничеству с этим объединением.

## **Учет кадровых решений в среде руководящего звена стран-партнеров**

Стабильность властной вертикали в странах СНГ обеспечена преобладанием пропрезидентских сил в парламентах, административном аппарате и силовых структурах. Вместе с тем это преобладание нигде не является абсолютно устойчивым и во многом зависит от персональных изменений в высших звеньях государственного управления. В последнее время изменения такого рода были особенно заметны в Казахстане, на Украине и в Узбекистане.

В первом случае президент Н. Назарбаев в целом подтвердил сложившийся баланс в распределении властных прерогатив между основными группировками казахстанской элиты, но одновременно усилил централизованный контроль за действиями представителей западных и южных регионов страны (младший и старший жузы). Важным элементом кадровых решений Н. Назарбаева стал и отказ в политической поддержке своего зятя Т. Кулибаева, не лишённого династических амбиций. Благодаря состоявшимся ротациям риски очередного витка конкуренции среде казахстанской элиты сегодня заморожены примерно на год. Однако основные проблемы, связанные с номенклатурными ожиданиями представителей западных и южных регионов остались не решёнными, что будет подогревать дискуссии по поводу программ производственной модернизации и внешней политики страны, включая участие в американских проектах по линии «Большой Центральной Азии».

В отличие от казахстанской ситуации, кадровые изменения в среде украинского руководства ориентированы в большей степени не на обеспечение баланса между основными группировками правящих кругов, а на существенное усиление позиций президента В. Януковича и его ближайшего окружения. Однако новые назначения, происшедшие как в силовом блоке, так и других структурах исполнительной власти являются по своему смыслу «охранительными» инициативами, недостаточными для консолидации социальной базы украинского режима. Выполнение этой функции по-прежнему обусловлено деятельностью правительства под руководством Н. Азарова. Попытки В. Януковича еще до выборов 2015 года добиться с помощью кадровых рычагов максимальной централизации принятия решений не реалистичны еще и потому, что президент пока не

располагает достаточной поддержкой со стороны представителей киевского сегмента этнополитической элиты Украины.

Кадровый вопрос остается актуальным не только на украинском и казахстанском направлениях. Но пока практика его решений не выходит за рамки ротаций, отражающих укрепление позиций президентских группировок в системе управления. Показательным в этом плане является процесс парламентского блокирования персональной аппаратной поддержки, которой располагал бывший премьер-министр Киргизии О. Бабанов, перестановки в узбекском руководстве в пользу ташкентского клана, формально инициированные И. Каримовым, и другие аналогичные события.

В целом, тактика кадровых решений на пространстве СНГ сохраняет неопределенность, связанную с отсутствием резерва публичных фигур, способных стабилизировать конкуренцию элит, стремлением лидеров персонифицировать передачу власти, попытками некоторых влиятельных членов президентского окружения использовать внешнеполитическую многовекторность как средство карьерного роста или политического выживания. Адаптация к номенклатурным подвижкам в руководстве стран-партнеров остается важным условием оптимизации российской политики на пространстве СНГ.



### **г). Повышение авторитета русскоязычной культуры и русского языка в странах СНГ**

Конкурентоспособность русского языка и русскоязычной культуры как коммуникационного ресурса международного уровня на пространстве СНГ ослаблена. Хотя наиболее активный этап их вытеснения завершился примерно пять-шесть лет назад, давление со стороны титульных националистов повсеместно продолжается. Как правило, такое давление является следствием не только межнациональной напряженности, но и «вписано» в борьбу представителей правящих кругов за государственную власть. Драматичные коллизии принятия языкового законодательства на Украине, многочисленные публичные дискуссии о роли национального языка, развернувшиеся сегодня в Казахстане и Киргизии, перевод преподавания ряда базовых школьных предметов исключительно на государственный язык в Белоруссии, закрытие многих русскоязычных школ в Молдавии, важные, но, скорее, символические жесты в поддержку высшего образования на русском языке в некоторых странах Центральной Азии и Закавказья, другие аналогичные факты свидетельствуют о серьезности рисков углубления цивилизационного раскола пространства СНГ.

Наряду с магистральными подходами в укреплении авторитета русского языка, которые Россия в течение двадцати лет осуществляет по линии двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами СНГ, целесообразно обратить внимание и на более прагматичные модели последнего времени. Так отвечающей, как интересам российского общества, принимающего в массовом порядке трудовых мигрантов из соседних государств, так и самих мигрантов, следует признать инициативу по сдаче иностранными работниками экзамена на знание русского языка. Но эта инициатива делает пока лишь первые шаги и требует дополнительной разъяснительной работы и усиленной популяризации. Не вполне ясны и источники материального обеспечения выдвинутых инициатив, а методические установки по сдаче соответствующих экзаменов неоправданно усложняют процесс адаптации мигрантов к русскоязычной среде.

Учитывая ограниченность материальных ресурсов для повышения авторитета русскоязычной культуры и русского языка, России целесообразно сосредоточиться на эффективности их адресного использования. Необходимо существенно усилить информационное сопровождение гуманитарного сотрудничества стран СНГ и русскоязычных культурных событий, русскоязычного образования, персонального опыта двуязычия представителей различных национальностей. Было бы полезно расширить график гастрольных обменов русскоязычных творческих коллективов стран СНГ на территории России, практику предоставления грантов деятелям культуры, освещающих проблематику участия русскоязычного населения в общественной жизни новых независимых государств. Позитивную роль могла бы сыграть и оптимизации системы поддержки центров по изучению русского языка в провинциальных городах стран СНГ с привлечением ресурсов российских регионов. Большую положительную роль могла бы сыграть экранизация социально значимого сюжета, посвященного позитивным реалиям человеческого общения граждан России и стран СНГ.

Повышение авторитета русскоязычной культуры и русского языка в странах СНГ было и остается задачей российской политики поддержки соотечественников за рубежом. Однако необходимо подчеркнуть, что русский язык является официальным языком всех интеграционных объединений стран СНГ и, следовательно, теснейшим образом связан с институтами обеспечения российского регионального лидерства.

## **Глава 2. Евразийский экономический союз: новейший интеграционный проект в действии**

### **а). Экономические предпосылки реализации евразийского проекта**

Интеграционное взаимодействие России, Белоруссии и Казахстана опирается на прочные экономические связи, во многом определяющие базовые тренды развития не только самих стран-партнеров, но и других сегментов Евразийского региона. При этом участники евразийского проекта в экономическом плане представляют собой весьма разнородную картину. Россия является ведущим экономическим субъектом интеграционной деятельности, чей сырьевой, популяционный и производственный потенциал превосходит совокупные возможности других стран. Однако начавшееся движение по евразийской траектории не закрепляет автоматически за российской стороной статус абсолютного лидера.

В контексте развития интеграционного сближения России целесообразно стремиться к углублению взаимодействия со своими партнерами в отраслях, которые вносят значимый вклад в формирование общего экспортного потенциала Единого экономического пространства (ЕЭП) и одновременно являются стратегическими для производственного и внешнеторгового потенциала других заинтересованных в сотрудничестве стран<sup>1</sup>.

При сближении товарных рынков с партнерами по ЕЭП перед Россией стоит приоритетная задача создания совместных предприятий в сфере энергетики, сельскохозяйственного производства и обрабатывающей промышленности. Наименее благоприятной средой для этого остается пока белорусская экономика, тогда как возможности продвижения российского бизнеса в РК выглядят более благоприятными.

---

<sup>1</sup> В производственной сфере и широкой международной торговле для РБ такими позициями являются: удобрения, минеральное топливо, нефть и продукты их переработки, древесина, готовые мясные продукты, инструменты, средства наземного транспорта. Для РК в широкой международной торговле имеются благоприятные конкурентные условия для расширения экспортного производства злаков и изделий мукомольно-крупяной промышленности, минерального топлива, нефти и продуктов их переработки, продуктов неорганической химии, черных и цветных металлов. В торговле со странами СНГ такими отраслями являются: для РБ – мясомолочная и пищевая промышленность (особенно кондитерская), энергетическая отрасль (минеральное топливо, нефть и продукты их переработки), химическая промышленность (минеральные удобрения, пластмассы, химические волокна), текстильная промышленность. Для РК – производство злаков и изделий мукомольно-крупяной промышленности, производство алкогольных и безалкогольных напитков, минеральное топливо, нефть и продукты их переработки, производство черных и цветных металлов.

В то же время необходимо обратить внимание, что в последние два-три года ежемесячные темпы роста экспорта РБ и РК превышали темпы роста российского экспорта, как за пределы интеграционного объединения, так и внутри него<sup>1</sup>. Еще одной областью, в которой целесообразно укрепить российское экономическое лидерство, является обеспечение динамичного роста инвестиций в основной капитал. В первой половине 2011 в России он составил только 2,7%, в то время как в среднем по ЕврАзЭС – 3,5%. Характерно, что за тот же период Белоруссии удалось увеличить инвестиции в основной капитал на 27,6%.

В целом, формирование Евразийского союза сопряжено с последовательным утверждением принципа системного регулирования хозяйственного взаимодействия, позволяющего укреплять как позиции российского ядра интеграционного проекта, так и наращивать потенциал других партнеров. На решение этой задачи ориентировано и углубление объединительных тенденций стран-участников.

Начиная с июля 2011 года Россия, Белоруссия и Казахстан перенесли таможенный контроль на внешнюю границу общего пространства, а с конца 2011 года были инициированы подготовительные мероприятия на этом направлении и со стороны Киргизии. С 1 января 2012 года был принят базовый блок документов по ЕЭП из 17 соглашений. Все это позволит сформировать единый рынок емкостью более 170 млн потребителей и с совокупным валовым продуктом, превышающим 1385 млрд долл. В целом можно констатировать, что к настоящему времени произошел качественный скачок в улучшении условий развития экономик трех стран – России, РБ и РК, повышения инвестиционной привлекательности общего экономического пространства.

На современном этапе углубление объединительных тенденций стран-участников ЕЭП представляется наиболее актуальным и реальным на транспортном направлении. Более сложным является обеспечение роста взаимного товарообмена между РФ, РБ, РК, а также Киргизией. В настоящее время он формируется фактически как система двусторонних связей России с ее партнерами, для которых российский рынок на

---

<sup>1</sup> Составлено по материалам: Евразийский банк развития. Макромониторинг СНГ. Сентябрь 2011 г. / URL: [http://www.eabr.org/media/img/rus/publications/macromonitor/MM\\_CIS\\_september\\_2011.pdf](http://www.eabr.org/media/img/rus/publications/macromonitor/MM_CIS_september_2011.pdf)

протяжении последнего десятилетия остается весьма существенным фактором обеспечения экономической стабильности.

Так, белорусский экспорт в Россию составляет около 95% от общего экспорта в страны ЕврАзЭС, а импорт – приближается к 100%. Что касается Казахстана, то экспорт в РФ достигает около 84%, а импорт – около 95% от торговли в рамках ЕврАзЭС. На центральноазиатском направлении возможности Казахстана играют заметную, но не существенную роль в формировании его внешнеторгового потенциала: киргизский сегмент составляет менее 10%, таджикский – около 6%, а по импорту, соответственно – 1,2% и 0,2% казахстанского экспорта в ЕврАзЭС.

Тем не менее, для киргизской и таджикской сторон наряду с высокой значимостью экспортно-импортных связей с Россией (72% таджикского и 33% киргизского экспорта, а также соответственно 70% и 72% импорта по ЕврАзЭС) внешнеторговое партнерство с Казахстаном играет значительную роль (Киргизия – примерно 25% экспорта и 23% импорта, а Таджикистан – около 12% экспорта и около 25% импорта). Характерно, что порядок показателей взаимодействия для РФ и ее партнеров по ЕЭП за истекшее десятилетие во внешнеторговых отношениях с Казахстаном не изменился, но заметные изменения произошли на белорусском и киргизском направлениях. В целом же Россия является главным партнером по экспорту и импорту для Белоруссии, а для Казахстана и Киргизии – только по импорту.

Характеристики системы внешнеторговых связей между странами-партнерами по ЕЭП свидетельствуют о ее достаточной, хотя и не абсолютной, устойчивости в масштабах пространства СНГ и нарастании трансформационных изменений во взаимодействии с внешней экономической средой. Поэтому решение проблемы стабилизации центростремительных и центробежных тенденций в экономической политике основных российских партнеров зависит не только от вклада РФ в двустороннее взаимодействие, но и от развития двусторонних «горизонтальных» связей между ними.

В краткосрочной перспективе такое развитие может быть опосредствовано расширением казахстанских инвестиций на территории Белоруссии и Киргизии, расширением белорусского экспорта в Казахстан. В то же время интенсификация белорусско-казахстанских связей в сфере ТЭК

не является оптимальным решением с точки зрения консолидации экспортных возможностей на главном направлении внешнеторговой деятельности интеграционного объединения (около 73% от совокупного экспорта России, Белоруссии и Казахстана по всем товарным группам).

В контексте углубления объединительных тенденций стран-участников возникает традиционная дилемма соотношения между тактическими и стратегическими инициативами. Создание Комиссии ТС и других многосторонних институтов решает в этом плане многие вопросы, но не устраняет все реальные риски. Необходимо постоянно учитывать, что, как показывает международный опыт, инструмент «дорожных карт» наиболее эффективен при наличии четкого стратегического консенсуса между участниками проекта. Перенесение главного акцента на краткосрочные ориентиры, т.е. стремление обеспечить достижение главных целей через согласованные тактические шаги, обычно усиливает конкурентную борьбу различных групп влияния, которая затягивает реализацию задач межгосударственного уровня.

Важным для осуществления евразийского проекта является и усиление роли российских партнеров в обеспечении региональных позиций ЕЭП. Принимая во внимание, что с 2012 года начал создаваться общий рынок услуг, предусматривающий предоставление национального режима предприятиям – резидентам сторон, унификацию требований к ним, взаимное признание лицензий в лицензируемых видах деятельности, – общие усилия России, Белоруссии и Казахстана, а также – хотя и в меньшей степени – Киргизии, позволят обеспечить потенциал, который станет основой для расширения состава ЕЭП. Представляется, что наиболее вероятные сроки расширения – 2013–2014 годы<sup>1</sup>.

В настоящее время в системе внешнеторгового сотрудничества участников ЕЭП с другими странами сформировалось два круга партнеров, взаимодействие с которыми особенно значимо по своим стоимостным показателям. К первому из них относятся внерегиональные страны дальнего зарубежья – Германия, Италия, Нидерланды, Швейцария, США, Франция, ко второму – ряд стран ближнего (Украина, Узбекистан) и дальнего (Китай,

---

<sup>1</sup> Во время экспертных обсуждений перспектив расширения ТС-ЕЭП периодически подчеркивается, что претендовать на присоединение к «таможенной тройке» смогут только государства – участники ЕврАзЭС. Правда, в официальных сюжетах такой подход не озвучивался.

Турция, Иран) регионального окружения. Роль ЕЭП как вектора заинтересованности внешних партнеров в выходе на крупный и качественно новый рынок в среднесрочной перспективе на обоих направлениях будет возрастать. Но реальное расширение состава интеграционного объединения возможно прежде всего за счет углубления взаимодействия с ближайшими региональными соседями.

При том, что Россия обладает самым широким спектром внешнеторговых связей, как по количеству крупных зарубежных контрагентов, так и по номенклатуре товарных потоков, Белоруссия и Казахстан также располагают высоким потенциалом для усиления заинтересованности региональных соседей в расширении сотрудничества. Хотя белорусские и казахстанские возможности в решающей мере определяются экспортом энергоносителей, продукция пищевой и в меньшей степени обрабатывающей промышленности и машиностроения также играет достаточно заметную роль.

В настоящее время, несмотря на последствия финансово-экономического кризиса белорусской стороне удалось частично увеличить и диверсифицировать экономическое сотрудничество с Нидерландами, Латвией, Украиной (партнер по СНГ) и Литвой, приблизиться к докризисным показателям в связях с Германией, Польшей и Молдавией (партнер по СНГ). В сотрудничестве с рядом других европейских стран Белоруссия также сумела восстановить докризисный уровень двусторонних связей.

Тем не менее, консолидационный эффект в ближайшем региональном окружении, в том числе в отношении постсоветских стран, белорусская сторона из-за ограниченности стоимостных объемов взаимного товарооборота в ближайшем будущем вряд ли сможет обеспечить. Белорусские товары составляют только 5% от общего украинского импорта и занимают незначительное место в импорте Молдавии. Вместе с тем, украинское направление важно для укрепления экспортного потенциала Белоруссии (8% экспорта) и подкреплено заметным объемом встречного импорта.

Таким образом, белорусский сегмент ЕЭП встроен во внешнеэкономическую международную среду, однако речь может идти

только о точечном подходе к реализации белорусского потенциала для укрепления регионального влияния ЕЭП.

Позиции Казахстана во внешнеторговом взаимодействии на региональном уровне формируются как в рамках сотрудничества с государствами ЕС (60% экспорта и более трети импорта), так и с азиатскими странами. Его позиции как крупного экспортера и импортера особенно важны на китайском направлении (доля экспорта в КНР – 14%, китайского импорта – 13%), и в сотрудничестве с небольшими центральноазиатскими государствами – Киргизией и Таджикистаном. Уровень взаимодействия с такими потенциально крупными внешнеторговыми партнерами как Турция и Иран, незначителен. В Турцию поступает около 2,5% казахстанского экспорта (турецкий импорт в Казахстан – 2%), а в Иран – примерно 3%.

Что касается роли Казахстана в экономическом сотрудничестве с Киргизией, то при товарообороте двух стран свыше 500 млн долл., казахстанская сторона через механизмы фонда «Самрук-Казына» в ближайшем будущем намерена инвестировать 100 млн долл. в различные хозяйственные объекты соседней страны. Наибольший интерес у казахстанских инвесторов вызывают проект строительства линии электропередачи Датка–Кемин, а также возможность покупки акций национального оператора связи «Кыргызтелеком». Договоры о намерениях в 2011 году заключили киргизские и казахские газовщики, а также производители урана.

Вклад в укрепление двухстороннего экономического сотрудничества вносят свыше 400 действующих в Киргизии совместных предприятий с участием казахстанского капитала в банковском секторе, энергетике, газотранспортной отрасли, промышленности, производстве строительных материалов и 250 компаний с киргизским участием в сферах торговли, туризма, строительства, транспорта в Казахстане<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Заболотских Е.* Киргизия жаждет казахстанских инвестиций// URL: <http://www.izvestia.kz/node/10164>; *Кузьмин Н.* Нурсултан Назарбаев предложил Киргизии экономическую помощь и инвестиции казахстанских компаний. Эксперт Казахстан, № 17, 07.05.2007 / URL: <http://www.arba.ru/news/2023>; *Михайлов Г.* Астана и Бишкек сошлись на уране / URL: [www.ng.ru/cis/2011-06-29/6\\_uran.html](http://www.ng.ru/cis/2011-06-29/6_uran.html); *Маслов М.* Бишкек примет меры для защиты казахстанских инвестиций – премьер Киргизии// URL: <http://www.newskaz.ru/economy/20110204/1122801.html>



Динамично растет вовлеченность Казахстана в восстановительные экономические процессы в Таджикистане. Казахстан является одним из основных торговых партнеров Таджикистана, заняв четвертую позицию в общем объеме таджикостанского внешнеторгового оборота по итогам 2010 года (около 400 млн долл.). Официальные представители двух стран, отмечая улучшение инвестиционного климата, близки к принятию соглашения в области начального и профессионального образования, авиасообщения. В Таджикистане действует 16 совместных предприятий с казахстанским капиталом. Таджикистан, построив линию электропередачи «Юг – Север Таджикистана», надеется достигнуть договоренностей о продлении ЛЭП до Алма-Аты.

В целом же казахстанская сторона предполагает направить через созданный в 2008 году специализированный казахстанско-таджикский фонд до 100 млн долл. инвестиций на реализацию проектов в сфере энергетики, легкой, пищевой и горнорудной промышленности, цветной металлургии, а также в финансовом секторе. Наиболее перспективными для казахстанских инвестиций в Таджикистане в ближайшем будущем считаются банковский сектор и гидроэнергетика. Следует отметить, что в работе ряда казахстанско-таджикских деловых конференций в качестве наблюдателей принимали участие афганские представители<sup>1</sup>.

Потенциальный вклад Киргизии в усиление региональных позиций ЕЭП из-за неустойчивости экономической обстановки в стране на современном этапе остается незначительным. Узбекский вектор экономического сотрудничества Киргизии сегодня заморожен. Тем не менее, киргизская сторона рассматривается ее центральноазиатскими соседями как одна из основных площадок китайского экономического влияния со всеми позитивными и негативными моментами такого положения.

Доля китайского импорта составляет у Киргизии 21%, а киргизский экспорт в Китай – 14% от его общего объема. Но не менее важной характеристикой внешнеторговых возможностей Киргизии являются высокие показатели доли экспорта в Швейцарию (27%) и Францию (11%). Иными словами, киргизская сторона включена в функционирование ряда

---

<sup>1</sup> Инвестиции без потолка. Казахстанская Правда № 346-347 (26737-26738) 29.10.2011 / URL: <http://www.kazpravda.kz/c/1188246975>

важных блоков коммерческих связей на восточном и западном направлениях экономической деятельности интеграционного объединения евразийского формата.

## **б). Проблемы и трудности интеграционных процессов**

Как показывает мировой опыт, рентабельность интеграционных проектов зависит не только от прямых приобретений, но в не меньшей степени от минимизации потерь, возможностей рационально организовать многостороннюю среду сотрудничества и взаимной заинтересованности сторон. Движение России, Белоруссии и Казахстана к созданию Евразийского союза решает именно такие задачи развития стран-партнеров. Однако существуют и достаточно многочисленные подводные камни, которые сдерживают темпы поступательного движения. Их преодоление относится к области как тактических, так и стратегических решений.

В контексте совершенствования деятельности созданных недавно руководящих структур многостороннего регулирования в формате ЕЭП актуальным представляется расширение объемов планирования текущей работы, совершенствование повседневного мониторинга процесса интеграции. Дополнительного внимания требуют также вопросы баланса между контрольной и фискальной ролью таможенного регулирования, оптимизации форматов инновационного сотрудничества, ускорения согласования технических регламентов стран-членов ЕЭП, а также участников и наблюдателей ЕврАзЭС. Сохраняется необходимость активно работать над сближением и по ряду других конкретных вопросов.

Между российскими, белорусскими и казахстанскими ведомствами пока остаются определенные «разночтения» в определении механизмов госзакупок, ценообразования, правил борьбы с контрафактом, установления железнодорожных тарифов, масштабов государственной поддержки сельского хозяйства и некоторых других аспектов экономической деятельности. Есть и более комплексные по своему содержанию проблемы. Так, унифицированное таможенное законодательство является лишь одним из многих правовых регуляторов экономической сферы. Существует множество других элементов правоприменительной практики, которые еще предстоит включить в процессы экономической интеграции.

Все более актуальной становится и углубленная проработка содержательных вопросов расширения ЕЭП за счет присоединения новых членов. Как представляется, расширение географии ЕЭП, аналогичное оперативному включению в состав интеграционного объединения

Киргизии, на современном этапе остается преимущественно гипотетической перспективой. Потенциальные кандидаты в лице стран СНГ, поддержавших в октябре 2011 года создание Зоны Свободной торговли (ЗСТ), в частности Таджикистан и Украина, связывают свое развитие не с фиксацией одного стратегического вектора сотрудничества, а с возможностью получения ресурсов из нескольких альтернативных внешних источников.

Поэтому изменение позиций потенциальных участников ЕЭП предполагает достижение радикального перелома в настроениях правящих кругов этих стран. Необходимо учитывать, что темпы интеграционного движения существенно ограничивает фактор амбиций части национальных элит стран-партнеров России. Проявляемое часто стремление к исчерпывающей детализации технических аспектов всех вопросов текущего и перспективного взаимодействия является отражением недоверия к проектам наднационального регулирования экономического сотрудничества. Преодоление этих настроений – дело времени, но оно требует дополнительных ресурсов, в том числе по линии увеличения материального обеспечения функционирования многосторонних управленческих структур.

Но все же основным направлением деятельности по преодолению факторов, сдерживающих темпы интеграционного движения, является расширение совместного бизнес-пространства. Сегодня сократились сроки оформления документов в рамках таможенной территории, в разы сократились транспортные издержки на доставку товаров, а рынки России, Белоруссии и Казахстана стали взаимно более доступными для бизнесменов. Намечены шаги по активизации сближения производственных потенциалов.

Вместе с тем речь идет в основном о восстановлении традиционных приоритетов. Новые сегменты сотрудничества в повседневной практике пока не представлены. И если на уровне крупного бизнеса многие проблемы – как, например, участие в добыче и транспортировке углеводородов, энергетике, телекоммуникации, машиностроении, транспорте, банковском секторе – медленно, но все же разрешаются, то резервы сотрудничества в сферах деятельности среднего и малого бизнеса остаются, как и в предыдущие годы, очень большими.

И, наконец, нельзя не упомянуть последствия многовекторности внешнеэкономической стратегии российских партнеров. Вопреки распространенным представлениям, ее важнейшей характеристикой остается фрагментарность связей с развитыми индустриальными странами. Невелики объемы товарооборота российских партнеров по СНГ с США, а весьма внушительный вектор сотрудничества с ЕС реально неоднороден по степени присутствия европейских стран на рынках постсоветских государств.

Аналогичная картина отмечается в области сотрудничества со странами Ближнего и Среднего Востока, со многими из которых Казахстан, Киргизия и Таджикистан стремятся строить экономическое взаимодействие, апеллируя к элементам цивилизационной общности. Рост значимости внешнего вектора для российских партнеров за счет развития экономического сотрудничества с ближайшим региональным окружением, в том числе с Китаем, в среднесрочной перспективе также ограничен номенклатурой товарообмена и недостаточными по объему инвестициями (Иран, Турция), а в случае с Китаем – его политикой пошагового продвижения своих интересов.

Многовекторность как характеристика расширения спектра экономического партнерства стран ЕЭП и других участников интеграционных проектов на пространстве СНГ отражает объективную необходимость мобилизации дополнительных ресурсов для их динамичного развития. Многовекторность в экономическом плане должна играть более значимую роль в обеспечении интеграционных процессов, в частности, как механизм привлечения несырьевых компаний развитых индустриальных стран к модернизации казахстанской промышленности, производственных систем других постсоветских государств.

При том, что актуальные издержки открытой архитектуры внешнеэкономических связей в зоне СНГ сосредоточены преимущественно в сфере политического управления, экономические вызовы многовекторности, отражающие недостаток ее упорядоченности, фрагментарность и отсутствие значительного вклада в развитие экономического сотрудничества стран ЕЭП с ближайшим региональным окружением, весьма значительны. Именно в этой области идет накопление потенциальных рисков, особенно в зоне Центральной Азии.

### **Предпосылки и факторы динамичного поступательного движения.**

Имеющиеся ресурсы интеграции евразийского формата создают заметный запас прочности для обеспечения поступательного движения, однако происходит и очевидное накопление проблем, требующих оперативного решения. Поэтому современный этап предполагает все более глубокую практическую проработку деталей отношений России и стран ближайшего регионального окружения.

Обеспечение высокой поступательной динамики интеграционного взаимодействия должно быть основано, во-первых, на углублении понимания странами-партнерами общности своего будущего как участников экономического объединения наднационального уровня; во-вторых, реалистичном формулировании промежуточных целей сотрудничества в сфере ТЭК, инновационного, агропромышленного, добывающего и обрабатывающего комплексов и планомерная их реализация; в-третьих, активизации участия частного бизнеса в расширении кооперации в реальном секторе экономики стран-партнеров.

В переводе на язык политической практики это означает, прежде всего, интенсификацию работы по созданию в рамках ЕЭП единого правового поля хозяйственной деятельности, в котором наряду с унификацией таможенного законодательства будет оперативно продвигаться унификация валютного, финансового, гражданского регулирования. Пока законодательно-нормативная база интеграционных процессов существенно отстает от административных решений по упрощению таможенных процедур на внешних границах, а учреждение наднациональных структур не в полной мере решает практические задачи оптимизации условий деятельности бизнеса – в том числе российского – на площадках других стран. В этой связи необходимы дополнительные инициативы по формированию экономических регуляторов пространства интеграции, согласованию внешнеторговой стратегии, расширению практики частного-государственного партнерства.

Хотя реализация профильных направлений интеграционного сотрудничества зависит во многом от двустороннего взаимодействия России с ее партнерами в сфере ТЭК, транспортной инфраструктуры, расширения спектра единых технических регламентов, последовательного осуществления инновационных проектов с казахстанской и белорусской

сторонами, повышение вклада Белоруссии, Казахстана, а также Киргизии в интеграционные процессы в евразийском формате становится все более актуальной задачей поступательного движения. На современном этапе укрепление интеграционного вектора в их развитии определяется, в основном, возможностями российской стороны обеспечить странам своего ближайшего регионального окружения дополнительные преимущества на международных рынках.

Рост заинтересованности российских партнеров в интеграционном сотрудничестве во многом зависит от массивного притока инвестиций в реальный сектор экономики, причем перспективы наиболее благоприятны для Казахстана и наименее – для Киргизии. Важно также, что достижение показателей, запланированных казахстанским и белорусским руководством, предполагает активное расширение вовлеченности российских инвесторов. Поэтому их выполнение может рассматриваться как значимый показатель эффективности всего интеграционного процесса.

Динамичное развитие региональной экономической интеграции в Евразии необходимо обеспечить соответствующими информационными инициативами. Целесообразным представляется оперативное введение тематики многостороннего экономического взаимодействия в постоянный контекст информационного сопровождения государственной политики всех участников ЕЭП, а в будущем – и на более широком уровне.

Нельзя не отметить и еще один момент, связанный с информационным обеспечением интеграционного сотрудничества в евразийском формате – повышение авторитета русскоязычной культуры и русского языка в странах СНГ. Хотя наиболее активный этап вытеснения русскоязычных коммуникационных ресурсов завершился примерно пять лет назад, давление со стороны титульных националистов повсеместно продолжается. Как правило, такое давление является следствием не только и не столько межнациональной напряженности, но и используется в конкурентной борьбе представителей правящих кругов за власть.

Повышение авторитета русскоязычной культуры и русского языка в странах СНГ было и остается задачей российской политики. Однако необходимо подчеркнуть, что русский язык является официальным языком всех интеграционных объединений стран СНГ и, следовательно, теснейшим

образом связан с перспективами развития Евразийского союза как  
влиятельного международного института.



## **в). Активизация роли Союзного государства России и Белоруссии в процессе формирования Евразийского экономического сообщества**

Союзное государство России и Белоруссии<sup>1</sup> – политический проект с поэтапно организуемым единым политическим, экономическим, военным и гуманитарным пространством имеет в обеих странах как сторонников, так и противников активной реализации.

Хотя, по некоторым авторитетным оценкам, формальная сторона вопроса заключается только в подписании Конституционного акта по типу Евросоюза (единые границы, единая таможня, единое платёжное средство, единая финансово-кредитная политика, единая ценовая политика, передвижение людей и капитала), и предпосылки такого подписания вполне сложились, политическая практика представляет собой более сложную картину на всех направлениях российско-белорусского сближения. Главной проблемой была и остается архитектура суверенитета единого государственного образования, особенно в том, что касается закрепления руководящего статуса правящих кругов его российского и белорусского сегментов. Поэтому Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ) является сегодня преимущественно гарантийным механизмом регулирования долгосрочного двустороннего сотрудничества. В контексте углубления интеграционных процессов евразийского масштаба наличие такого регулятивного механизма играет неопределимую роль как пример пилотной модели постсоветской интеграции.

В 2013 году исполняется 15 лет со дня подписания Договора об образовании Сообщества Белоруссии и России – фактического начала строительства Союзного государства. Большинство экспертов признается, что взаимоотношения двух стран, участвующих в этом проекте, стали катализатором всех интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Однако, хотя по отдельным аспектам российско-белорусская интеграция намного глубже, чем в рамках других объединений, ее опыт не имеет прямой проекции на сотрудничество в более широких форматах. Пока только в рамках Союзного государства проводится скоординированная внешняя политика и в полной мере подтверждены

---

<sup>1</sup> Официальные данные о СГРБ см.: Союзное государство: развитие и перспективы. Постоянный комитет Союзного государства. 19.03.2012 / URL: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=110466>

равные права граждан в выборе места жительства, трудоустройства, в сфере образования.

К наиболее значимым результатам союзного строительства относятся: тенденция стабильного увеличения двустороннего внешнеторгового оборота<sup>1</sup>, осуществление свыше 60 специализированных совместных программ и мероприятий, финансируемых из союзного бюджета, реализация Минских 2003 года договоренностей президентов двух стран, благодаря которым граждане Белоруссии и России имеют равные права в беспрепятственном передвижении, сферах труда, отдыха, здравоохранения, образования. В контексте гуманитарного сотрудничества создан Белорусско-российский университет, функционируют белорусские отделения Московского государственного социального университета и Московского государственного университета экономики, статистики и информатики. Большой популярностью пользуется проводимый с 1998 под патронажем Союзного государства фестиваль «Славянский базар в Витебске», регулярно проводятся «перекрестные» Дни культуры регионов Белоруссии и России. С 2011 года произошло оживление ряда крупных совместных проектов по линии культурного сотрудничества и спорта<sup>2</sup>, активизация контактов между российскими и белорусскими книгоиздателями, кинематографистами. В интересах общей безопасности создана и функционирует региональная группировка войск Республики Беларусь и Российской Федерации, которые в последние годы провели два крупных совместных учения – оперативно-стратегическое учение «Запад–2009» и оперативное учение «Щит Союза – 2011», «Запад–2013». Подписано Соглашение о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании Единой региональной

---

<sup>1</sup> В 1999 году, когда был подписан Договор о создании Союзного государства, внешнеторговый оборот двух стран равнялся порядка 6,9 млрд долл. США, а в 2011 году составил 38,6 млрд долл. США (по сравнению с 2010 годом вырос на 37,7%). По итогам января – апреля 2012 года на долю России приходилось 48% всего товарооборота Республики Беларусь. В первые четыре месяца 2012 года внешнеторговый оборот Республики Беларусь с Российской Федерацией вырос еще почти на треть

<sup>2</sup> Среди последних мероприятий на этом направлении можно отметить состоявшиеся с 18 по 19 мая 2012 года в Санкт-Петербурге Дни культуры Республики Беларусь, а также масштабные Дни Москвы в Минске, которые пройдут в октябре 2012 года.

системы ПВО<sup>1</sup>. Сотрудничество по охране границы Союзного государства координирует постоянно действующий союзный Пограничный комитет<sup>2</sup>.

Таким образом, СГРБ является комплексной моделью постсоветской интеграции, но эта модель далека от завершения. Ее непосредственное влияние на развитие двустороннего экономического и культурного сотрудничества остается ограниченным рамками бюджета (в 2012 году 4,87 млрд руб.), а в сфере безопасности СГРБ институционализировано лишь в первом приближении.

Стратегический курс интеграционных процессов на постсоветском пространстве по формированию к 2015 году Евразийского союза актуализирует проблематику множественности форматов взаимодействия России с ее ближайшим региональным окружением. Хотя на предыдущих этапах многообразии задач различных проектов нередко приводило к функциональному дублированию, будущий институциональный статус Евразийского объединения предполагает динамичную консолидацию всех структур интеграционного сотрудничества. В практическом плане этот тезис приобрел особую остроту в связи с инициативой А.Лукашенко об упразднении ЕврАзЭС, а также позиции белорусской стороны относительно статуса СГРБ как главного ядра интеграционных процессов. Тем не менее, вопрос о множественности постсоветских интеграционных форматов остается пока открытым и российская сторона, по-видимому, не стремится к быстрому слиянию действующих объединений. Другими словами, сегодня речь идет главным образом об отработке механизмов их взаимодополняемости, особенно в том, что касается экономической составляющей.

Что касается СГРБ, то сложившаяся ситуация предполагает повышение его конкурентоспособности. Для этого СГРБ должно сосредоточиться на преодолении тактических вызовов российско-белорусского сотрудничества,

<sup>1</sup> Подробнее см.: Кобяков А. Беларусь и Россия: дружба, интеграция, созидание. Другого пути нет. 28.06.2012 / URL: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=120822>

<sup>2</sup> В апреле 2012 года на его очередном заседании Госпогранкомитет Беларуси и ФСБ России подписали протокол о взаимодействии по обмену информацией об обстановке и угрозах на внешних рубежах Союзного государства, утвердили проект программы укрепления пограничной безопасности Союзного государства на 2012–2016 годы. По итогам предыдущей программы по обустройству внешней границы в эксплуатацию введены 2 пограничные заставы, 6 пограничных постов и другие объекты пограничной инфраструктуры. См.: Клинецвич Ф. Союзное государство – фундамент постсоветского единения // Союзное Вече, 02.08.2012.

предотвращение случаев перевода споров хозяйствующих субъектов в политическую плоскость. Полезным может стать регулярный патронаж знаковых совместных проектов – контракта на строительство белорусской АЭС, создание холдинга «РосБелавто», а также правовое сопровождение участия российского бизнеса в белорусской приватизации и соответствующая поддержка белорусских предпринимателей на российской территории. Вклад СГРБ в двустороннее сотрудничество получит важный импульс в случае расширения практических шагов по интеграции образовательного и научного пространства России и Белоруссии, оптимизации взаимодействия в сфере информационной составляющей, в том числе информационной безопасности. Полезной станет и разработка системных предложений по адаптации агропромышленных комплексов Союзного государства к условиям работы с учетом факторов ЕЭП и ВТО. Отдельной темой является подключение СГРБ к развитию парламентского измерения евразийской интеграции, в котором Парламентское собрание Союзного государства пока непосредственно не участвует.

Наряду с оптимистическими представлениями о возможностях позитивного вклада СГРБ на евразийском направлении существуют и факторы, которые способны стать заметным тормозом реализации многостороннего интеграционного сотрудничества. Хотя белорусские эксперты признают, что уже на стадии ТС/ЕЭП их страна получит самый высокий долгосрочный экономический эффект – 15% ВВП, причем для Казахстана этот показатель составит 4%, а для России всего 2%<sup>1</sup>, нельзя исключить, что попытки белорусских структур по наращиванию односторонних преимуществ будут тормозить углубление партнерских отношений. Помимо сугубо бюрократических противоречий между представителями различных интеграционных проектов, необходимо указать на усилия белорусской стороны по разработке эшелонированной политики, призванной адаптировать новые евразийские тренды к своим традиционным интересам. В этом нет ничего плохого. Но настаивание на односторонних привилегиях будет разрушать взаимное доверие.

На современном этапе российская сторона оценивает возможности СГРБ более сдержанно, чем белорусская, предлагая сосредоточиться на прагматических вопросах углубления интеграционного сотрудничества

<sup>1</sup> См. URL: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=106242>. – 25.01.2012.

(определение статуса союзной собственности, принятие единого платежного средства, вступление Белоруссии в ВТО). В то же время представители белорусской стороны стремятся сделать упор на инициативы расширительного плана, например установление прямого диалога с ЕС, превращение СГРБ в институциональное ядро евразийской интеграции, форсированное принятие Конституционного акта, дополнительные усилия по привлечению к российско-белорусско-казахстанскому сотрудничеству Украины. Ряд этих инициатив носит декларативный характер, но, тем не менее, влияет на общественное и политическое восприятие деятельности СГРБ и его белорусского сегмента как активных субъектов, формирующих стратегические тренды на пространстве СНГ.

Задачи консолидации интеграционных траекторий в евразийском формате предполагают повышение роли СГРБ как участника поступательного движения. Но для того чтобы использовать его потенциал в позитивном ключе, целесообразно диверсифицировать имеющиеся установки, в частности, усилить адресное внимание к повышению эффективности совместных программ, реализуемых по линии СГРБ; предложить СГРБ на роль координатора многостороннего гуманитарного сотрудничества актуальных и потенциальных участников Евразийского проекта; инициировать открытие на площадке СГРБ специализированной международной программы по подготовке кадров для работы в структурах Евразийского проекта. Предоставление новых возможностей для деятельности СГРБ по указанным направлениям позволит снять заметную часть практических противоречий при развитии евразийского интеграционного процесса.

По итогам состоявшегося 31 мая – 1 июня 2012 года официального визита Президента России Владимира Путина в Минск было принято совместное заявление президентов России и Белоруссии, в котором они подтвердили стратегический характер отношений между двумя странами.

Представляется, что интеграционный формат Союзного государства России и Белоруссии будет наращивать свой важный конструктивный вклад в консолидацию интеграционного взаимодействия на пространстве СНГ.

### **г). Корректировка подходов к планированию российско-украинского сотрудничества как фактор развития интеграционного вектора**

Современный этап отмечен значительными возможностями для активизации участия Украины в интеграционном сотрудничестве в рамках СНГ. Вместе с тем эта тенденция еще не стала определяющей в политике украинского руководства, стремящегося сохранить перспективу стратегического сближения с ЕС. Другими словами, в ближайшем будущем украинская сторона намерена продолжать ситуативную ориентацию на интеграционные проекты как «восточного», так и «западного» форматов. В принципе, эта позиция отвечает запросам большинства украинской элиты, рассчитывающей играть роль крупного, если даже не основного, регулятора ресурсных потоков в Европейском регионе. В этой связи оценка подходов Украины к участию в интеграционных процессах в рамках ЕС и СНГ предполагает учет предпосылок реализации интеграционного сотрудничества Украины на «восточном» и «западном» направлениях.

На протяжении всего постсоветского периода руководство Украины ориентировало страну на динамичное расширение хозяйственных связей с европейскими государствами и вовлечение в многостороннее сотрудничество по линии ЕС. Результатом этой политики стало существенное сокращение масштабов участия украинской стороны в экономическом взаимодействии со странами СНГ, в том числе и с Россией, и заметный рост экономических связей на европейском направлении. Однако реального разворота хозяйственной системы Украины в европейском направлении не произошло.

Хотя установившийся к 2003–2004 годам примерный паритет объемов российских и европейских инвестиций нарушен, и, по официальным заявлениям, инвестиционная доля ЕС за 20 лет украинской независимости составляет около 80%, сотрудничество со странами СНГ – прежде всего Россией, остается главной несущей конструкцией украинской экономики. На современном этапе в общем объеме украинского товарооборота торговля с членами СНГ (где Россия является доминирующим торговым партнером Киева)<sup>1</sup> составляет 40%, а торговля со странами ЕС примерно 28%. Помимо

---

<sup>1</sup> Россия остается для Украины крупнейшим партнером по экспорту и импорту (21% украинского экспорта и 29% импорта). Самая высокая заинтересованность украинской стороны в экономическом сотрудничестве с Россией связана с

стоимостных показателей особую роль играет номенклатура товарообмена, при котором Украина получает из стран СНГ большие объемы стратегического сырья, значительная часть которого затем идет на экспорт, а также использует рынки восточных соседей для экспорта своей условно рентабельной продукции. Что касается европейских рынков, то возможности поступления на них традиционных украинских товаров остаются ограниченными, а объемы технологического импорта не отвечают комплексным запросам в сфере модернизации украинской экономики.

Учитывая непреходящие трудности с выполнением бюджета<sup>1</sup>, проблематичность получения необходимых финансовых средств за счет внешних заимствований и уже имеющиеся долговые обязательства, составляющие более половины ВВП страны<sup>2</sup>, необходимо констатировать, что вопросы экономического развития в партнерской связке как с ЕС, так и с СНГ, являются для Украины гипотетической перспективой. В ближайшие три-четыре года речь может идти только о мерах по обеспечению функционирования украинской хозяйственной системы и поэтапного восстановления ее производственного потенциала. Поэтому ставка на реальный сектор экономики и его отрасли, сохранившие традиционную сопряженность с Россией и другими странами СНГ, является для Украины фактически единственным рациональным выбором. Дополнительным фактором, требующим повышенного внимания к реальному сектору экономики, выступает необходимость значительно увеличить экспортный потенциал страны, которую подчеркивают нынешние украинские руководители.

Приоритеты украинской стороны в области интеграционного сотрудничества в рамках СНГ, так и по линии сближения с ЕС отмечены

---

энергетическим (газовый импорт) и сельскохозяйственным секторами (зерновой и плодоовощной экспорт). Показательным является и объем переводов украинских трудовых мигрантов. В 2010 году самая большая доля переводов мигрантов из общей суммы в 5,9 млрд долл. приходилась на переводы из России – 1,6 млрд долл., что составляет примерно 27% от объема прямых иностранных инвестиций в украинскую экономику. К официальным показателям нужно добавить сложно поддающиеся учету данные о денежных средствах, ввезенных различными неофициальными путями.

<sup>1</sup> Украина – технический банкрот. 01.10.2012 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1576632.html>

<sup>2</sup> См.: URL: <http://zet.in.ua/economic/macroeconomic/byudzhet/sravnenie-osnovnyh-ekonomicheskix-pokazatelej-rossii-i-ukrainy> / Из них госдолг Украины превышает 42% ВВП / URL: <http://www.i-g-t.org/2011/02/21>

многими противоречиями. В целом же обещанная президентом В. Януковичем в конце в 2011 года политика «активной реализации евроинтеграционного курса» приобрела в настоящее время рутинный формат и, хотя она сохраняет статус особого приоритета внешнеполитической деятельности украинского руководства, но основные моменты этой политики подвергаются прагматической переоценке. Вместе с тем, ожидать отказа украинской элиты от планов европейской интеграции в пользу восточного вектора сотрудничества нереалистично. Скорее всего, речь идет о попытках реорганизации системы связей с европейскими партнерами в соответствии с насущными потребностями украинской экономики, поскольку гипотетические перспективы наращивания транзитного потенциала Украины оказались заблокированы.

Исходя из особой значимости украинского направления, целесообразно активизировать среднесрочное планирование отечественных инициатив, что позволит повысить последовательность в осуществлении двустороннего сотрудничества. Ставка на обеспечение такой последовательности преимущественно за счет договоренностей в газотранспортной сфере не достаточно эффективна, поскольку ставит отечественную политику в зависимость от возможностей реагирования на постоянно обновляемую аргументацию украинской стороны. При этом существенно снизить уровень противоречий относительно цены на российский газ, объемов задолженности за его поставки, интернационализации контроля за украинскими трубопроводами в ближайшем будущем нереально. Пока возможные варианты компромисса блокируются высокой обоюдной политизацией интересов хозяйствующих субъектов, которые в украинском случае очень разнородны, поскольку обременены многочисленными ожиданиями участников распределительных схем на местах и в правительственном аппарате. Поэтому хотя «газовая завязка» остается реальным рычагом продвижения российских интересов на Украине, она требует диверсификации форм использования, в частности в контексте кадровых изменений в руководстве энергетикой и угольной промышленностью Украины после парламентских выборов 2012 года.

Важным для позитивного российско-украинского взаимодействия является поддержка сбалансированного государственного строительства на Украине путем сотрудничества не только с центральными властями страны,



но и непосредственно с региональными элитами, в том числе западноукраинских областей. Заметным резервом адресного сотрудничества являются также предприятия украинского ВПК, туристической индустрии и университеты. В целом же среднесрочное планирование российского сотрудничества с Украиной должно быть ориентировано на преодоление дефицита социальности, поддержку проектов в области технических инноваций, культуры и межрегиональных связей, необходимых для сближения траекторий развития двух стран.

\* \* \*

Евразийский союз – масштабный перспективный проект, возможности которого подробно осветили в своих публичных выступлениях лидеры России, Белоруссии и Казахстана<sup>1</sup>. Успешность его реализации во многом обусловлена объективными возможностями углубления многостороннего взаимодействия по линии ЕЭП. Однако движение по траектории Евразийского союза решающим образом зависит от политической координации усилий России и ее партнеров, укрепления институциональной составляющей наднационального регулирования объединительных тенденций.

Россия стоит в переломной точке своего развития. Имеющиеся ресурсы создают заметный запас прочности для обеспечения поступательного движения, однако происходит и очевидное накопление проблем, требующих оперативного разрешения. Поэтому современный этап политики России на пространстве СНГ предполагает все более глубокую практическую проработку деталей отношений со странами ближайшего регионального окружения.

---

<sup>1</sup> *Путин В.В.* Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня / URL: <http://www.izvestia.ru/news/502761>; *Лукашенко А.* О судьбах нашей интеграции / URL: <http://www.izvestia.ru/news/504081>; *Назарбаев Н.* Евразийский Союз: от идеи к истории будущего / URL: <http://www.regnum.ru/news/1460124.html>

### **Глава 3. «Сложные вопросы» прошлого и настоящего взаимодействия на пространстве СНГ**

Проработка деталей отношений России со странами ближайшего регионального окружения ставит перед аналитиками широкий спектр вопросов. Их номенклатура, иерархия, и отнесение к краткосрочной или, напротив, среднесрочной перспективе было и остается областью профессионального искусства политических практиков. В этой связи хотелось бы привлечь внимание к нескольким важным вопросам развития центральноазиатского и европейского флангов СНГ, которые открывают широкие возможности для применения лучших профессиональных качеств представителей научно-практических кругов.

#### **а). Центральноазиатский фланг: обнадеживающие явления и противоречивые тенденции**

Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан представляют собой очень неоднородную в экономическом плане картину. Однако их общим знаменателем выступает высокая зависимость от экспорта сырья и колебаний конъюнктуры мирового рынка. Симптоматично, что для подавляющего большинства центральноазиатских государств сегодня характерно замедление промышленного роста, связанное с оттоком инвестиций, ростом цен на произведенную продукцию и падением внешнего спроса на нее. Кроме того, специалисты Евразийского банка развития (ЕБР) выделяют несколько факторов, способных спровоцировать дальнейшее ухудшение экономической ситуации в мире, и которые также могут наиболее негативно повлиять на экономическое развитие в Центральной Азии в ближайшие несколько лет. К ним относятся: новые рецидивы долгового кризиса еврозоны, фискальная консолидация в США, замедление экономического роста и падение цен на недвижимость в КНР, рост цен на энергоносители и продовольствие.

Оценка реальных перспектив экономического развития государств Центральной Азии осложняется не только их высокой зависимостью от глобальных (внерегionalных) трендов, но и фрагментацией статистических данных, которые не удастся полностью упорядочить даже на уровне структур ЕБР. Хотя информационные лакуны в наибольшей степени характерны для статистики, касающейся Туркмении и Узбекистана,

материалы о состоянии казахстанской, киргизской и таджикской экономик неоднородны и де-факто обобщаются по различной системе критериев. Тем не менее, согласно недавним (конец 2012 – первая половина 2013 года) национальным и международным прогнозам, вероятность нарушения макроэкономической стабильности в регионе Центральной Азии, как и вероятность актуализации соответствующих рисков в краткосрочной перспективе остаются лишь гипотетическими.

В контексте экономического развития в центральноазиатском регионе эксперты определяют два основных краткосрочных сценария: «оптимистический» – при цене на нефть в 115 долл. за баррель и «пессимистичный» – при цене 90 долл. за баррель. Однако средневзвешенный консенсус-прогноз международных и национальных организаций для стран Центральной Азии на период 2012–2013 годов позволяет рассчитывать на сохранение достаточно высокой динамики роста ВВП, как для государств – экспортеров углеводородов и другого минерального сырья, так и для государств-экспортеров рабочей силы. Итак, они составят для Казахстана – в 2012 г. – 6,5%, а в 2013 – 4,5%, для Туркмении в 2012 и 2013 годах примерно 8%, для Узбекистана – в 2012 г. – 7,7% и в 2013 – 7,2%. В менее благоприятном положении находятся Киргизия и Таджикистан, для которых характерны неустойчивость бюджетного баланса и высокая зависимость от импорта. Для Киргизии прогнозы колеблются от 1% в текущем до 7% в 2013 г., а для Таджикистана рост ВВП в 2012 г. 7% и этот же уровень в 2013 г.

Учитывая, что во всех центральноазиатских государствах темпы роста экономики более чем вдвое превышают темпы естественного прироста населения, можно сделать заключение, что экономическая составляющая не может стать причиной дестабилизации политической обстановки на массовом уровне, поскольку даже при временном ухудшении мировой конъюнктуры не произойдет шокового «обвала» достигнутых показателей среднего уровня жизни. Дополнительными факторами экономической безопасности выступают увеличение в период 2011–2012 года валютных резервов и укрепление обменных курсов национальных валют. В целом же риски нестабильности могут накапливаться в течение трех-пяти лет, однако и в этом случае они, скорее всего, будут концентрироваться не в рамках крупных экономических систем – Казахстана и Узбекистана, а на

региональной периферии – в Таджикистане и особенно в Киргизии. Экономические условия развития Туркмении формально остаются закрытыми для подробного анализа, однако с учетом многовекторной ориентации газового экспорта, и незначительного развития внутреннего товарного рынка, ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры не станет фактором дестабилизации обстановки, а лишь ускорит расширение спектра экономических реформ в этой стране.

Объективное снижение рисков, непосредственно связанных с экономической обстановкой в регионе Центральной Азии, не должно внушать излишний оптимизм. Форматы обеспечения макроэкономической стабильности в основном консервируют сложившуюся в постсоветский период экспортно-сервисную ориентацию национальных экономических систем и не позволяют осуществлять долгосрочные инвестиции в человеческий капитал. Исключением из этого общего правила пока остается только Казахстан, который стремится развернуть программу «второй индустриализации» инновационного формата. Попытки продвижения модернизационных проектов другими странами, в том числе Узбекистаном, носят точечный характер с пока еще слабо взаимосвязанными траекториями и большими региональными диспропорциями внутривосточного уровня.

Экономическое развитие современного Казахстана определяется ориентирами Программы форсированного индустриально – инновационного развития на период 2010–2014 годов (ФИИР)<sup>1</sup>. Однако выполнение генеральных показателей этого плана, способного обеспечить становление страны как субрегионального экономического центра на пространстве СНГ, подвергается рискам. Главным вызовом в этом плане является вероятность падения мировых цен на нефть. Хотя нефтяные цены остаются в 2012 году достаточно высокими, и обеспечивают общий рост казахстанской экономики, но темпы экономического роста снизятся, поскольку объемы

---

<sup>1</sup> В рамках реализации программы Казахстан к 2014 году должен достичь следующих результатов: рост ВВП — на 50% от уровня 2008 года, повышение производительности труда — на 50% в обрабатывающем секторе и на 100% — в отдельных секторах экономики, доведение доли несырьевого экспорта до 40%, снижение энергоёмкости ВВП на 10% от уровня 2008 года, а также увеличение до 10% доли инновационных предприятий от числа действующих. Достигнув поставленных в Программе ФИИР задач Казахстан сможет обеспечить диверсификацию и повысить конкурентоспособность национальной экономики в долгосрочном периоде и увеличить ВВП до 2015 года на 7 трлн тенге или примерно на 50% от ВВП 2008.

производства нефти и газа в Казахстане не растут. Кроме того, Казахстан зависит от притока прямых инвестиций из Китая<sup>1</sup>, экономика которого сейчас существенно замедляется. Поэтому хотя за первое полугодие 2012 года ВВП Казахстана вырос на 5,5%, в последние месяцы перспективы его роста ухудшились. Намерения казахстанской стороны увеличить к 2014 году прокачку нефти по маршруту «Казахстан-Китай» и довести мощности на участке «Атасу–Алашанькоу» до 20 млн тонн нефти в год вряд ли радикально изменят общую картину, тем более что они требуют мощных финансовых вливаний – до 100 млрд тенге<sup>2</sup>, источник которых пока официально не определен. Условно результативными в ближайшем будущем останутся и проекты дополнительного расширения спектра сырьевого экспорта страны, в частности за счет урана.

Снижение темпов роста казахстанской экономики будет определять и состояние секторов, не связанных с нефтяными ресурсами. Из-за засухи 2012 года урожай зерна снижается, а в июле-августе начало заметно сокращаться промышленное производство. В этой связи вывести экономику на запланированные 7% роста казахстанскому руководству не удалось, а скорректированный официальный прогноз относительно итогового роста в 2012 году снизился с 5,1 до 4,3%. Дополнительным фактором риска выступает также и то, что, судя по заключениям экспертов, казахстанская экономика теряет свой главный драйвер – потребление. Тем не менее, даже в условиях снижения темпов экономического роста Казахстан может пережить кратковременный кризис благодаря наличию большого Национального резервного фонда, позволяющего решить бюджетные проблемы (в настоящее время из него покрывается примерно треть национального бюджета) и сгладить социальные последствия кризиса.

Несмотря на достаточно позитивные перспективы казахстанской экономики, нельзя не отметить ряд моментов, которые могут затормозить становление Казахстана как субрегионального интеграционного узла на пространстве СНГ. Прежде всего, вероятно снижение интенсивности хозяйственного взаимодействия с Киргизией и Таджикистаном, связанное с объективным уменьшением финансовых возможностей казахстанской стороны в период 2013–2014 годов. Во-вторых, неуверенность, которую все

---

<sup>1</sup> В 2011 году КНР обеспечивала почти половину всех ПИИ в Казахстане.

<sup>2</sup> См.: URL: <http://www.regnum.ru/news/1592184.html> – 12.11.2012

больше испытывает современная казахстанская элита, неизбежно отразится на эффективности национальной экономической системы, которая и так более чем на треть работает в режиме «серой» экономики. И, наконец, по мере расширения стабилизационных инициатив команды президента Н. Назарбаева будет нарастать критика конкретных экономических шагов и их кадрового обеспечения. Особенно болезненной реакции следует ожидать в связи с перспективами увеличения заимствований из Национального резервного фонда и возможном новом повышении роли Т. Кулибаева в публичной политике.

Вопросы вступления Киргизии и Таджикистана в Таможенный союз/Единое экономическое пространство активно прорабатываются, причем не только фактор политической воли, но и реальное состояние экономики этих небольших центральноазиатских государств неоднозначно влияют на интеграционное продвижение. Несмотря на позитивные тенденции экономического роста последних полутора лет (в 2011 г. прирост ВП Киргизии +5,7%, Таджикистана +7,4%) и заявленное достижение макроэкономической стабильности, национальные хозяйственные системы как в Киргизии, так и в Таджикистане остаются очень уязвимыми и способны функционировать только в условиях постоянного притока внешних финансовых ресурсов. Хотя потребность в таком притоке во многом удовлетворяются доходами от массовой трудовой миграции<sup>1</sup> и регулярными иностранными займами, особенно значительными у Таджикистана, тем не менее, перспективы развития киргизской и таджикской экономики предполагают энергичную оптимизацию управления на национальном уровне.

Настоятельная необходимость повышения эффективности системы национального управления экономическим развитием крайне остро стоит сегодня для Киргизии. Симптоматично, что запросы отраслей в проекте киргизского бюджета 2012 года примерно на половину превышали его конечный вариант. Тем не менее, бюджет 2012 года не выполнен: вместо запланированных 16 млрд (\$340,4 млн) дефицита, он по состоянию на 1.10.12 составил более 23 млрд сомов (\$489,3 млн). На 2013 год бюджетный дефицит заложен в рамках 20 млрд сомов (\$425,5 млн), при этом доходную

---

<sup>1</sup> Например, только в 2011 году трудовыми мигрантами в Киргизию было направлено 1 млрд 667 млн долл. США.

часть за счет внешних вливаний планируется сформировать в объеме 35%, а в 2014 году – почти 50%. Это означает крайне тяжелую для киргизского общества тенденцию существенного превышения государственных расходов при сокращении доходной базы налогообложения.

Причины такого развития эксперты объясняют, прежде всего, отсутствием надлежащих гарантий для частного бизнеса и иностранных инвестиций, включая российские. Вторая проблема, тормозящая производственный рост в Киргизии – амортизация оборудования. По оценкам, амортизация имеющихся технологий составляет 85%, однако обновление технологического парка зависит от притока иностранного капитала, который правительству страны пока не удастся обеспечить. Третьей проблемой зоны экономического развития Киргизии является рост внешней задолженности. Списание Россией в 2012 году части киргизского долга не решает проблемы обслуживания всех внешних заимствований, а также кредитования среднего и мелкого бизнеса под правительственные гарантии. Другими словами, ожидать расширения налогооблагаемой базы за счет внутренних ресурсов Киргизии, как и качественного улучшения состояния реального сектора экономики в ближайшие полтора-два года очень трудно.

В неустойчивом экономическом положении остается и Таджикистан, который чрезвычайно зависим от импорта, но не обладает широкими экспортными возможностями. При этом объективные возможности расширения спектра источников внешних ресурсов для этой страны даже более ограничены, чем для Киргизии. Потенциал китайского вектора экономического сотрудничества фактически вплотную подошел к уровню, за которым таджикской стороне необходимо идти на крупные односторонние уступки, затрагивающие сферу безопасности, а сотрудничество с Ираном и Турцией подпитывает протестные общественные настроения исламистского толка. Планируемое вступление Таджикистана в ВТО обеспечит в краткосрочной перспективе не столько экономический, сколько институциональный эффект, причем в связи с ожидаемым снижением импортных пошлин на топливо таит прямые риски для доходной части бюджета. Не полностью оправдались ожидания таджикского руководства и в связи со вступлением в Зону свободной

торговли СНГ, поскольку по линии торговли с Россией в номенклатуру изъятий попали практически 63% российского импорта.

В то же время таджикское руководство с недоверием относится к перспективам вступления в ТС/ЕЭП, стремясь максимально оттянуть принятие официального решения. Такая выжидательная позиция имеет все признаки политического торга, поскольку, по мнению ряда таджикских экономистов, участие в ТС не только гарантирует работу мигрантов на рынке труда России, но и улучшит торговые условия поставок ГСМ для Таджикистана не менее чем на 200 млн долл. Другими словами, новый интеграционный проект способен обеспечить стране не менее 2 млрд долл. регулярных и не обремененных кредитными обязательствами валютных поступлений.

Колебания интеграционных предпочтений таджикской стороны отчасти связаны с экономическим оживлением 2011 года<sup>1</sup>. В 2012 году в Таджикистане наблюдалось ускорение как в производственном секторе, включая сельское хозяйство и металлургию, так и в сфере розничной торговли и услуг, что идет вразрез с региональными тенденциями.

По оценкам международных организаций, факторы, блокирующие устойчивый рост реального сектора экономики Таджикистана, являются аналогичными киргизским. Но дополнительно акцентируется низкий уровень частных инвестиций (примерно 1,6%) и сохранение доминирующей роли государственного сектора. Тем не менее, в ноябре 2011 года Парламентом Таджикистана была принята амбициозная и имеющая слабое финансовое обеспечение новая Программа государственных внешних заимствований на 2012–2014 годы. Согласно программе, за указанный срок в республику должны быть привлечены денежные средства в виде кредитов иностранных инвесторов в размере около 1 млрд 241 млн долл. Полученные средства планируется направить на реализацию 58 государственных

---

<sup>1</sup> Экономический рост в 2011 г. произошел, в основном, за счет увеличения объема оказания услуг – на 13,5%, строительства – на 11,7%, торгово-розничного оборота – на 9,0%, производства сельскохозяйственной продукции – на 8,6% и производства промышленной продукции – на 5,8%. Но общая внешнеторговая ситуация ухудшилась, так как резко выросли потребности в импорте на фоне неизменных темпов роста экспорта. Торговый баланс сложился отрицательным, и его дефицит составил 841,7 млн долл. США (33,8% ВВП), что по сравнению с аналогичным периодом 2010 года больше на 45,9%.



проектов в сферах сельского хозяйства, образования, здравоохранения, транспорта, энергетики и коммуникаций.

Пока же в среднесрочной перспективе экономика Таджикистана остается уязвимой к действию негативных шоков, как со стороны изменения цен на экспортируемые и импортируемые страной товары, так и со стороны внешнего финансирования. Рисками ближайшего будущего для развития экономики выступают слабость банковского сектора и недостаточная диверсификация экспорта.

Центральная Азия формируют важный сегмент ближайшего регионального окружения России, но его экономическую значимость не следует переоценивать. Пять центральноазиатских государств создают всего около 11,1% от общего ВВП СНГ, в каждом из них насчитывается не менее трети убыточных предприятий и каждое обременено международными долговыми обязательствами. В целом, фактически только российское сотрудничество с Казахстаном обеспечено по-настоящему рентабельными проектами, а в других случаях рентабельность взаимодействия носит условный характер. То, что экономическое сотрудничество России с центральноазиатскими соседями продолжает развиваться, вполне очевидно доказывает стремление сторон сохранить традиционные связи как важнейший элемент в комплексе межгосударственного взаимодействия.

В интересах отечественной внешнеполитической практики на центральноазиатском направлении целесообразно обратить внимание на отсутствие в краткосрочной перспективе рисков дестабилизации обстановки непосредственно обусловленных неблагоприятным экономическим положением. Одновременно необходимо учитывать высокую потребность всех центральноазиатских государств в увеличении иностранных инвестиций, перспективы роста которых существенно ограничены. Наряду с достаточно стабильной картиной краткосрочного экономического будущего вызывает опасение накопление блока экономических проблем жизнеобеспечения населения в Туркмении и Узбекистане, формирование соответствующих рисков, способных иметь политическую проекцию в период 2017–2020 годов.

## **б) Человеческий капитал Центральной Азии и вызовы постсоветских реалий**

На протяжении всего постсоветского периода межэтнические отношения и вопросы территориального размежевания создают стабильность в центральноазиатском регионе. К настоящему времени удалось добиться урегулирования большинства противоречий, связанных с установлением межгосударственных границ и избежать крупных вспышек насилия на этнонациональной почве, однако особенности внутреннего и международного положения стран Центральной Азии не позволяют исключить вероятность возрождения старых и возникновения новых конфликтных процессов.

**Этническая разнородность населения стран Центральной Азии.** Современные центральноазиатские режимы характеризуются высокой фрагментарностью своей национальной базы. Титульное население Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана преобладает по сравнению с другими центральноазиатскими народами, проживающими в этих странах, но и национальные меньшинства повсеместно составляют большие по численности группы и являются сегментами разделенных международными границами этносов<sup>1</sup>.

В настоящее время в Центральной Азии существуют около десятка потенциально опасных очагов конфликтов с этническим компонентом, основные из которых сосредоточены в Ошской, Ферганской и Ходжентской зонах. Характерно, что конфликты такого рода, имевшие место в постсоветский период, неизменно демонстрировали высокую степень неформальной самоорганизации участников, что свидетельствует о значительных возможностях ангажированного управления этнической лояльностью населения не только в основных зонах межэтнической напряженности, но и в других районах. Тем не менее, историческая дифференциация ареалов проживания титульного большинства и

---

<sup>1</sup> В Киргизии и Казахстане титульная нация находится в незначительном большинстве. Наиболее распространённой за пределами «своего» государства нацией являются узбеки, диаспора которых в двух случаях является крупнейшей из нацменьшинств (Таджикистан, Туркмения), в двух других случаях (Киргизия и Казахстан) является крупнейшей из диаспор собственно центральноазиатских народов. По экспертным оценкам, 50% населения приграничных районов Киргизии – узбеки, почти столько же в ряде киргизских приграничных районов составляют таджики.

национальных меньшинств, особенности роли среднего звена этнической элиты в формировании массового поведения различных центральноазиатских народов и неравномерность влияния исламского универсализма создают существенные препятствия для распространения спонтанных межнациональных конфликтов, исключая «эффект домино» в развитии любых локальных очагов нестабильности.

Более значимыми с точки зрения региональной ситуации являются риски направленного использования межнациональных конфликтов со стороны высшего руководства центральноазиатских государств. Дело в том, что баланс этнополитических сил, закрепленный посредством административно-территориального деления современной Центральной Азии, строится на ограничении роли главных сегментов субэтнического деления титульного населения, а связанные с ними клановые группировки занимают относительно подчиненное положение в среде правящей элиты. Однако в последние десятилетия их исторические амбиции неуклонно активизируются, что ведет к стремлению использовать межнациональные конфликты в качестве дополнительного аргумента в борьбе со своими конкурентами. В контексте периодически наступающих обострений клановой борьбы, особенно в таких странах, как Казахстан и Узбекистан, нельзя исключить и попыток инициации межэтнического насилия, отражающих раскол президентских команд. В этой связи условия поддержания этнополитической стабильности центральноазиатских обществ зависят одновременно как от отношений между этническим большинством и этническими меньшинствами, так и внутри главного этнонационального ядра государственной консолидации.

Тем не менее, в целом процессы консолидации постсоветской государственности в Центральной Азии тормозятся, но не блокируются реалиями этнических противоречий, а территориальное размежевание стало одним из направлений международного переговорного взаимодействия, закрепляющего действующие границы между всеми странами региона.

**Нестабильность узбекского приграничья.** Узбекистан является формально одной из наиболее однородных в этническом плане стран Центральной Азии. Однако с учетом наличия на его территории нескольких значительных диаспор, стабильность межэтнических отношений в крупнейшем центральноазиатском государстве носит условный характер.

Положение дел дополнительно осложняется сохранением конкуренции между областями, исторически входившими в Бухарский эмират и Кокандское ханство, проекцией этих противоречий на представителей узбекского этноса, проживающих в сопредельных с Узбекистаном странах. Необходимо также подчеркнуть, что узбеки, разделенные региональными государственными границами, составляют значительную часть населения Таджикистана и Киргизии, играют заметную роль среди национальных меньшинств Туркмении и Казахстана. Поэтому в целом периметр границ Узбекистана находится в фокусе противоречий национальной консолидации всех ведущих групп титульного населения стран Центральной Азии.

Часть конфликтов, существующих в узбекском приграничье, протекают на бытовом уровне в латентном виде, часть из них активно проявляется в межгосударственных отношениях. Известна практика узбекских властей по минированию своих границ, которая оправдывается недостаточной готовностью Таджикистана и Киргизии противостоять вылазкам вооруженных исламистов. Кроме того, камнем преткновения повсеместно служит отсутствие налаженной системы сотрудничества пограничных и таможенных служб Узбекистана и соседних стран, что особенно остро сказывается на экспорте аграрной продукции, борьбе с наркотрафиком и на многостороннем регулировании миграции. Хотя в первой половине нынешнего десятилетия Узбекистану удалось добиться разрешения территориальных проблем с Туркменией и Казахстаном, однако процесс делимитации киргизско-узбекской и таджикско-узбекской границ фактически остается замороженным. Учитывая, что речь идет в основном о спорных территориях в зоне Ферганской долины, являющейся крупнейшим очагом социально-политических рисков в Центральной Азии, а Узбекистан и его партнеры по переговорам ориентируются на различные правовые основания делимитации границ, реальное ослабление напряженности в ближайшем будущем маловероятно.

Переплетение межэтнических и территориальных противоречий в узбекском приграничье обуславливает продолжение жесткой стратегии руководства Узбекистана в вопросах профильного регионального сотрудничества. Наступательная линия позволяет ему не только позиционировать себя как символ консолидации узбекской нации, но и

избегать нарушения баланса ведущих группировок этнополитической элиты страны в лице самаркандского и ташкентского кланов.

**Южный азимут регионального развития.** В свете перспектив участия центральноазиатских стран в афганском урегулировании межэтнические противоречия и территориальные проблемы постсоветского периода приобретают новое измерение. Открытие южных транспортных коридоров и функционирование «северной сети доставки» усиливают возможности регионального влияния Узбекистана за счет углубления связей с узбекским населением на севере Афганистана и Таджикистана. В то же время конкуренция самаркандского и ташкентского кланов будет тормозить процессы этнической мобилизации узбекской диаспоры в Киргизии и Казахстане. Однако в целом изменения системы конфликтных рисков в зоне узбекского приграничья не произойдет. Напряженность вокруг этнических анклавов и отмеченный исламизмом комплекс социально-политических противоречий в центральных районах Ферганской долины останутся в обозримом будущем источниками повышенной опасности регионального уровня.

Помимо усиления региональных позиций Узбекистана, афганские перспективы обуславливают и другие сдвиги в соотношении центральноазиатских политических сил. Объективное расширение вовлеченности всех стран Центральной Азии в международные проекты на афганской территории создает дополнительные предпосылки для консолидации этнополитической элиты южных сегментов их титульного населения. Собственно говоря, тенденции такой консолидации обозначились еще в конце советского периода и особенно наглядно проявились в Таджикистане и Киргизии. Повышение значимости периферийных звеньев центральноазиатских элит в политическом процессе чревато всплесками насилия против национальных меньшинств, аналогичных инцидентам 2006 и 2007 годов в Казахстане. Кроме того, оно ведет к усилению расхождений центральноазиатских государств относительно приоритетов интеграционного партнерства и сужает области достижения компромиссов по важнейшим проблемам в сфере управления трансграничными ресурсами.

Таким образом, рост значимости южного азимута международного сотрудничества стран Центральной Азии не снимает с региональной

повестки дня межэтнические и пограничные противоречия. Эти противоречия будут сохраняться в среднесрочной перспективе, тем более что окончательный этнополитический баланс афганской государственности, в том числе на сопредельных с Центральной Азией территориях, еще не установился.

Межэтнические отношения и вопросы территориального размежевания в Центральной Азии заметно влияют на развитие регионального сотрудничества, хотя они представляют собой все более самостоятельные и лишь частично пересекающиеся области внутренней и внешней политики. По мере консолидации постсоветской государственности острота этой проблематики в целом постепенно снижается, хотя в ряде густонаселенных приграничных зон сохраняется неустойчивая обстановка. Количество «зон повышенного риска», к которым относятся в первую очередь Ошская, Ферганская и Ходжентская, вряд ли удастся сократить в пределах среднесрочной перспективы в силу многослойного переплетения социальных и политических противоречий, которые опосредуют их существование. В этой связи актуальной задачей является совершенствование профильного мониторинга развития межэтнического взаимодействия и усиление внимания к обеспечению нормальной экономической деятельности жителей приграничных районов Киргизии и Таджикистана.

Обострение межэтнических отношений и противоречий по вопросам пограничного размежевания на нынешнем этапе консолидации постсоветской государственности связаны не столько со стихийными конфликтами местного уровня, сколько с политической конкуренцией в высших эшелонах власти.

Афганский азимут международного сотрудничества стран Центральной Азии в краткосрочной перспективе существенно не влияет на конфигурацию межнациональных и территориальных противоречий в регионе. Однако за пределами краткосрочной перспективы это влияние будет усиливаться и негативно отразится на отношениях между Узбекистаном и его ближайшими соседями, особенно с Таджикистаном.

В официальных программах обеспечения межнационального (межкультурного) и межконфессионального согласия, принятых в большинстве центральноазиатских стран, отсутствует ряд базовых

предпосылок отхода постсоветских режимов от этнократической политики и, следовательно, они не содержат реальных гарантий предотвращения межнациональных конфликтов. Представляется, что в современных условиях центральноазиатского региона одной из важнейших гарантий такого рода могли бы стать шаги по поддержке русского языка как языка межкультурного и межцивилизационного взаимодействия всех групп и слоев населения.

### **Большое значение в этом вопросе оказывает миграция населения**

Пространство СНГ находится на втором месте в мире по масштабам международных миграций<sup>1</sup>. Первое место удерживают США, не в последнюю очередь благодаря хорошей работе статистических служб. С середины прошлого десятилетия примерно половина трансграничных людских потоков в СНГ состоит из жителей центральноазиатского региона, прибывающих на территорию РФ.

Каковы перспективы миграционного потенциала стран Центральной Азии? По авторитетным экспертным оценкам, процессы массового перемещения людей в Центральноазиатском регионе ежегодно охватывают от 3 до 4 млн человек, или более 15% трудоспособного населения. Внешние миграционные потоки заблокированы только в Туркмении, однако и в этом случае эксперты говорят о десятках тысяч человек<sup>2</sup>. В целом примерно 80% центральноазиатских трудовых мигрантов (3–3,5 млн чел) прибывают на территорию России, причем менее половины из них работает на легальных основаниях.

В условиях кризиса 2008–2009 годов численность трудовых мигрантов из Центральной Азии в России сократилась не столь значительно, как, например, из Молдавии или Украины, а денежные переводы, отправляемые

---

<sup>1</sup> До кризиса, по оценкам экспертов, только на территории России одновременно находились до 10 млн гастарбайтеров, в настоящее время их число составляет более 5 млн чел. 21.05.2009 / URL: <http://www.vesti.uz/culture/education/article/18841>

<sup>2</sup> Миграционная картина в Центральноазиатском регионе является очень неоднородной. Основными направляющими государствами выступают Таджикистан, Киргизия и Узбекистан (до миллиона внешних мигрантов ежегодно), а Казахстан принимает более 20% от общего числа трудовых мигрантов из соседних стран и одновременно направляет в Россию и другие постсоветские государства не менее ста тысяч мигрантов ежегодно. Кроме того, страны Центральной Азии находятся на различных стадиях разработки миграционного законодательства, которое отличается незавершенностью, а в Туркмении практически отсутствует.

ими на родину, в отдельных случаях даже возросли<sup>3</sup>. Характерно, что, несмотря на меры по повышению эффективности миграционной политики в рамках СНГ, предпринимаемые с 2006 года на многосторонней основе, и активные действия российских профильных структур, ситуация с центральноазиатскими мигрантами остается сложной, о чем свидетельствуют варьирующиеся статистические данные, приводимые в выступлениях официальных лиц. В целом, большая часть выходцев из Центральной Азии находится на территории России по-прежнему нелегально, причем значительные группы таджикских и узбекских рабочих переместились из крупных городов, в частности таких, как Москва и Санкт-Петербург, в российскую глубинку. Эффект территориального «рассеивания» все в большей степени характерен и для киргизских трудовых мигрантов.

Таким образом, хотя в последнее время экстенсивный рост массы центральноазиатских мигрантов приостановился, но проблема регулирования процессов трудовой миграции из Центральной Азии остается нерешенной. Главным вызовом на этом направлении выступает отсутствие легального статуса у примерно двух миллионов или даже несколько большего числа иностранных граждан на территории РФ. Одновременно численность каждой из центральноазиатских диаспор предполагает их дальнейшее, хотя и более медленное, чем в предыдущий период, увеличение, что будет иметь негативные последствия не только для российского общества, но и для центральноазиатских государств, поскольку в среде диаспор действуют представители исламистов.

**Особенности подходов центральноазиатских государств к проблемам трудовой миграции.** Вызовы, связанные с процессами трудовой миграции, являются отражением системных противоречий центральноазиатского региона и лишь частично могут быть смягчены политико-административным путем. Тем не менее, важным положительным

---

<sup>3</sup> Официально считается, что с начала текущего года объем денежных средств от трудовых мигрантов из России, пересылаемых в страны Центральной Азии, снизился на 30%. 21.05.2009 / URL: <http://www.vesti.uz/culture/education/article/18841>. Однако по другим данным, в частности по информации ЦБ, во втором квартале 2009 года иностранные граждане перевели в Таджикистан и Узбекистан – \$212 и \$179 и миллионов соответственно. При этом узбекские гастарбайтеры стали переводить на родину в 1,6 раза больше денег, чем в 2007–2008 годах. См.: URL: <http://www.24.kg/cis/62619-kyrgyzstan-vxodit-v-desyatku-stran-kuda.html>



моментом является увеличение в последние два-три года внимания руководства всех центральноазиатских государств, прежде всего Казахстана и Киргизии, к оптимизации ведомственного контроля в сфере трансграничных миграционных процессов. Однако развитие внутрирегиональной координации действий центральноазиатских стран фактически не происходит, а относительно регулярные контакты поддерживаются лишь между Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном.

Что касается российского вектора, то институционализация межгосударственного сотрудничества в области миграционной политики была достигнута только во взаимодействии России и Узбекистана, которые к настоящему времени ратифицировали три специальных соглашения относительно борьбы с нелегальной миграцией, положения трудовых мигрантов, а также их реадмиссии. Киргизское и Таджикское руководство, признавая остроту миграционной проблематики, стремятся, во-первых, не форсировать сдерживание миграционных процессов, в которые вовлечены граждане их стран, а, во-вторых, добиваться специальных решений по увеличению квот для трудовых мигрантов в различных российских регионах. Казахстан со своей стороны сосредотачивает главное внимание на процессах локальной миграции в южных приграничных регионах, которые рассматриваются в контексте обеспечения территориальной целостности страны.

Таким образом, несмотря на преодоление фактора пассивности подходов центральноазиатских государств к проблемам регулирования трудовой миграции, их позиции в целом таковы, что основное бремя решения практических вопросов ложится на Россию. Спектр этих вопросов все больше дифференцируется, поскольку, с одной стороны, он отражает значительные различия позиций центральноазиатских стран, а с другой – опыт более двух десятков территориальных субъектов РФ, где локализованы трудовые мигранты из центральноазиатского региона. Необходимо также подчеркнуть, что инициативы большинства стран Центральной Азии в плане социальной политики, которая отвечала бы потребностям трудоустройства динамично растущего населения, остаются недостаточными.

**Рост негативного влияния центральноазиатских миграционных процессов на пространстве СНГ**

Миграционные процессы смягчали до недавнего времени социально-политические последствия кризисного развития большинства стран Центральной Азии. Однако во всех случаях миграционные потоки не решили ключевых проблем центральноазиатских обществ, а во многом даже подорвали перспективы обеспечения их устойчивого развития. В частности, постоянный отток до половины мужского населения Таджикистана и около трети Киргизии блокирует функционирование реального производственного сектора как основы общественной безопасности. Кроме того, миграционные процессы в странах Центральной Азии повсеместно сформировали сетевые структуры взаимодействия экспортеров и импортеров рабочей силы, которые по своему характеру выходят за рамки обычной хозяйственной деятельности. В этой связи все большее значение приобретает влияние клановых группировок, участвующих в «экспортно-импортных» поставках рабочей силы на уровне конкретных регионов каждой страны и находящихся в своем большинстве вне контроля со стороны представителей президентских команд.

Рост негативных явлений, связанных с трудовыми мигрантами из Центральной Азии, наблюдается и в российском контексте. Помимо традиционных криминальных вызовов, обусловленных, прежде всего, увеличением незаконного оборота наркотиков, постоянное пребывание больших инокультурных групп людей ухудшает управление на базовом уровне общественной системы. За последние годы центральноазиатские мигранты укрепили свою роль в качестве одного из наиболее устойчивых сегментов теневой занятости, причем не только в крупных, но и в периферийных городах РФ. При этом тенденция перераспределения ресурсов часто лежит в основе локальных всплесков ксенофобии. Кроме того, центральноазиатский коридор» открыл доступ на российскую территорию для большого числа мигрантов-нелегалов из дальнего зарубежья, а проблема мигрантов в целом стала популярным аргументом российских политиков, апеллирующих к протестному потенциалу населения.

Таким образом, численность перемещаемых трудовых ресурсов Центральноазиатского региона и отсутствие должного контроля за их потоками усиливает противоречия между текущими и стратегическими задачами государственного управления на пространстве СНГ. Труд

мигрантов вносит заметный вклад в решение хозяйственных задач, как направляющих, так и принимающих стран, однако система противодействия негативным последствиям миграционных потоков пока является недостаточно эффективной. Эта система вряд ли сможет стать в ближайшее время основой для преодоления миграционных рисков на пространстве СНГ, поскольку управление миграционными процессами формируется главным образом за счет российских усилий.

Форматы управления миграционными процессами на постсоветском пространстве находятся в стадии становления. Представляемые ФМС предложения по правовому статусу трудящихся-мигрантов и членов их семей из стран СНГ включают главным образом вопросы текущего административного контроля за иностранной рабочей силой, что отражает хотя и важный, но далеко не полный спектр существующих проблем. При их оценке целесообразно исходить из перспективы сохранения значительного потока как легальных, так и нелегальных мигрантов из центральноазиатского региона, который в течение ближайших трех-пяти лет может достигнуть примерно семи миллионов человек, постоянно находящихся за пределами своих стран. Особого внимания заслуживает факт распространения потоков трудовых мигрантов в провинциальных российских городах. Настоятельной потребностью является и развитие диалога центральноазиатских государств по вопросам внутрирегиональной трудовой миграции, внесение акцентов по разработке мер поддержки сезонных мигрантов.

## **в). Центральноазиатский водный вопрос: традиционные позиции и новые акценты**

Ценность воды как глобального ресурса человеческого развития широко обсуждается на уровне различных институтов, в публикациях и дискуссиях. Эти обсуждения демонстрируют, что, наибольшей остротой в контексте международных процессов обладают ситуации, где переплетаются региональные и национальные аспекты водопользования. На фоне быстро растущих потребностей в воде они создают внушительный спектр конфликтных проблем во взаимоотношениях соседних стран<sup>1</sup>. Согласно оценкам экспертов Всемирного банка, среди 50 вооруженных конфликтов, возникших к началу нынешнего десятилетия в связи с использованием природных ресурсов, почти половина была обусловлена локальной нехваткой воды<sup>2</sup>. Характерно, что на проходившем в 2007 году в Брюсселе под эгидой ООН заседании Межправительственной группы по борьбе с изменениями климата, был озвучен прогноз о том, что с середины нынешнего столетия до трех миллиардов человек начнут испытывать ощутимую нехватку воды, а острые проблемы с питьевой водой могут возникнуть у 200–300 млн жителей планеты. Другими словами, как актуальное, так и перспективное состояние водопользования отмечено вызовами и рисками масштабной международной конкуренции. В целом, по своей ценности, с точки зрения интересов экономической и военной безопасности, водные ресурсы рассматриваются как вторые, после нефтегазовых<sup>3</sup>, что объективно обуславливает секьюритизацию «водного вопроса».

Проблемы водопользования в Центральной Азии очень разнообразны по своему содержанию и путям возможного решения. Однако информационный поток как бы склоняет к мысли, что не менее пяти лет «на

---

<sup>1</sup> Сегодня 39 стран мира получают большую часть необходимой им воды из источников, расположенных за пределами их территорий. Среди них – Азербайджан, Латвия, Словакия, Узбекистан, Украина, Хорватия, Израиль, Молдавия, Румыния и Туркмения. При этом, хотя на Земле достаточно воды, чтобы удовлетворить нужды всего человечества, около 1,1 млрд чел. не имеют доступа к чистой питьевой воде.

<sup>2</sup> *Bannon I. and Colleier P. Natural Resources and Violent Conflict/ Washington, D.C.: World Bank, 2003.*

<sup>3</sup> *Антонов А. Вода - это новая нефть. Мировой спрос на пресную воду стабильно растет. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1287990420-25.10.2010>; Kehl J.R. Oil, Water, Blood and Diamondstion // International Negotiation #15 (2010) Pp. 391-412,p.391.*

водном фронте – без перемен». Однако ряд моментов, которые, по-видимому, окажут влияние на региональные процессы, свидетельствуют о противоположном развитии тенденций.

**Во-первых, идет практически перманентное нарастание разногласий между Таджикистаном и Узбекистаном относительно строительства гидроэнергетических и гидротехнических сооружений.** В их основе лежат противоречия между стремлением «горных» стран региона (Таджикистана и Киргизии) увеличить потребление водных ресурсов, формирующихся на их территории, развивать производство электроэнергии, ориентированное на трансграничный экспорт, и желанием «равнинных» государств сохранить режим преимущественно аграрного типа сработки плотин и водохранилищ Центральной Азии. Хотя в 2010 году Киргизия по объективным причинам отошла от активного участия в региональных водных спорах, общая напряженность ситуации заметно усилилась. Дополнительную остроту ей придали не только прогнозы относительно малоснежной зимы, и, следовательно, вероятно засушливого лета 2011 года, но и шаги ряда центральноазиатских стран по «приватизации» региональных водных ресурсов. В фокусе разногласий по водной проблематике вновь оказался проект таджикского правительства по строительству Рогунской ГЭС, который в последнее время приобрел значительное ускорение, был подкреплён результатами солидной экологической экспертизы международного уровня и решительными действиями президента Э. Рахмона по привлечению таджикского населения к финансированию «большой стройки». Что касается узбекского руководства, резко выступающего против планов наращивания гидроэнергетического потенциала соседей, то, помимо случаев установления фактической транспортной блокады Таджикистана<sup>1</sup>, оно создало по течению Сырдарьи ряд накопительных водных резервуаров, стало активно продвигать идею возведения малых гидроэлектростанций в

---

<sup>1</sup> Примов А. Таджикиско-узбекский водный спор становится транспортным. 03.11.2010 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1343164.html>

Центральной Азии<sup>2</sup>, а также усилило внимание к модернизации оросительных систем на своей территории.

Состоявшиеся подвижки пока вряд ли вносят кардинальные изменения в водном вопросе, но они все же вносят в него дополнительные акценты. Несмотря на узбекское давление, стратегическая линия Таджикистана по Рогуну остается в силе, а жесткая позиция президента И. Каримова, направленная на закрепление за Узбекистаном примерно 56% регионального водостока, способна лишь отчасти затормозить рогунский проект. Одновременно она порождает и новую волну критики, например, на основе расчетов, указывающих на «присвоение» Узбекистаном дополнительных объемов воды, поступающих в Арал, обвинений во враждебной пропаганде, указаний на нарушения интересов Казахстана и Туркмении. Рациональные развязки конфликтного узла лежат скорее в иной плоскости узбекско-таджикского «водного» диалога. На встрече президентов И. Каримова и Э. Рахмона, состоявшейся 11.06.2010, в преддверии саммита глав государств-членов ШОС в Ташкенте, часть спорных проблем между Таджикистаном и Узбекистаном удалось урегулировать<sup>1</sup>, но необходимы и дальнейшие шаги, в частности, проведение комплексных совещаний технических специалистов, регулярных встреч экспертов, соблюдение лимитов водопотребления ресурсов бассейна Сырдарьи, зафиксированных впервые за два года в протоколе, подписанном в начале января 2011 г. на очередном 56-м заседании Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан.

---

<sup>2</sup> Узбекистан предлагает перейти к строительству малых ГЭС в странах Центральной Азии / URL: <http://www.regnum.ru/news/1327256.html> – 20.09.2010; В Узбекистане будет построена новая малая ГЭС на реке Эрташсай в Ташкентской области. URL: <http://www.regnum.ru/news/1333635.html> – 08.10.2010; Узбекистан выступает за строительство малых ГЭС в Центральной Азии. URL: <http://www.regnum.ru/news/1333640.html> – 08.10.2010.

<sup>1</sup> В частности, была достигнута договоренность о пропуске на территорию Таджикистана продовольственных, горюче-смазочных и иных народнохозяйственных грузов, не предназначенных для строительства Рогунской ГЭС, в том числе по железнодорожной ветке Термез – Амузанг – Кургантюбе. По остальным деталям затронутых проблем стороны условились продолжить контакты с целью обеспечения открытости и транспарентности этого процесса. Источник: Президенты Таджикистана и Узбекистана обсудили проблемные вопросы взаимоотношений двух стран / URL: <http://www.regnum.ru/news/1292787.html> – 10.06.2010.

**Во-вторых, наблюдается рост значимости экологического компонента в контексте водного вопроса.** Связь водного вопроса и состояния региональной природной среды во всей полноте была признана на самом высоком международном уровне. В ходе своего апрельского 2010 года визита в Центральную Азию Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун высказался за проведение независимой экспертизы проекта строительства Рогунской ГЭС, а к осени был определен международный консорциум для проведения ТЭО Рогуна, который возглавила французская компания Coyne et Bellier Consulting Engineers. При этом финансирование экспертизы и ТЭО взял на себя Всемирный банк. Экологические моменты регионального водного хозяйства подробно рассматривались и в ходе двух представительных международных конференций: Душанбинской (июнь 2010) – «Международной конференции высокого уровня по среднесрочному всеобъемлющему обзору хода выполнения Международного десятилетия действий “Вода для жизни”, 2005–2015 гг.» и Ташкентской (ноябрь 2010) – «Трансграничные экологические проблемы Центральной Азии: применение международных правовых механизмов для их решения». Однако конфронтационные издержки прошлых лет на экологическом направлении еще далеко не исчерпаны. Например, содержание Декларации Ташкентской конференции не было донесено по прямым каналам до таджикского руководства. Таджикистан не получил официального приглашения для участия в работе конференции. Издалека трудно установить, каким образом такое приглашение затерялось из-за организационных накладок, но «разведение» изучения экологических проблем центральноазиатского региона по разным позиционным площадкам вряд ли даст конструктивные результаты.

**В-третьих, усиливается интернационализация региональной водной проблематики**

Водные ресурсы Центральной Азии почти два десятилетия являются предметом международного сотрудничества в его различных форматах. Отличительной чертой последнего времени стало расширение спектра внешнеполитических партнеров центральноазиатских стран, активно подтвердивших свой интерес к региональному водопользованию. В частности, недавно крупным внешним донором, выступила Япония, предоставившая более полумиллионный (в долларовом исчислении) взнос

для обеспечения жителей узбекского Приаралья и Ферганы питьевой водой. Заметными событиями стали также декабрьская 2012 г. встреча президентов Э. Рахмона и Х. Карзая, состоявшаяся в Анкаре, а также подписанное несколькими месяцами ранее таджикско-афганские соглашение об обмене водными ресурсами на территориях, расположенных по реке Пяндж. Южный вектор международного взаимодействия по центральноазиатской водной проблематике не однороден. В начале прошлого лета в Пакистане была создана Рабочая группа по спасению Арала и рациональному использованию трансграничных рек в Центральной Азии и Казахстане. И хотя пакистанская позиция пока только формируется, она в целом, близка к представлениям Узбекистана о недопустимости строительства массивных гидросооружений на трансграничных реках, так как это нанесет ущерб экологии не только стран бассейна Аральского моря, но и в субрегионе. Кроме того, узбекская линия на противодействие таджикским гидроэнергетическим проектам нашла отражение и в ходе декабрьских официальных консультаций между Узбекистаном и Сингапуром, а также Узбекистаном и Тайландом. Узбекской стороне удалось добиться поддержки в том, что касается признания важности решения водно-энергетических проблем в регионе на основе консенсуса всех стран, вовлеченных в трансграничную проблематику, проведения экспертиз с привлечением международных независимых экспертов.

Таким образом, в последнее время главные региональные участники спора по центральноазиатскому водопользованию в лице Таджикистана и Узбекистана еще раз подтвердили на международном уровне свою приверженность противоположным подходам к решению возникающих проблем. Если Таджикистан видит рациональные развязки через призму термина эффективность, под которым он понимает существенное перераспределение формирующегося на его территории регионального водостока, то ключевым в позиции Узбекистана остается слово «консенсус», предполагающий сохранение сложившегося положения дел. Гипотетически, факт организации независимой международной экспертизы Рогуна, должен содействовать сближению узбекской и таджикской позиций, однако нельзя исключить вероятность того, что результаты экспертизы не устроят обе стороны. В общем, усиление интернационализации



региональной водной проблематики Центральной Азии может стать не столь динамичным процессом, как это пока представляется.

### **В-четвертых, борьба за спасение Аральского моря демонстрирует первые успехи**

Сегодня проблема Арала связана не только с рациональным использованием стока основных водных артерий Центральной Азии – Амударьи и Сырдарьи, но и эффективностью проектов по преодолению катастрофического обмеления этого водоема. При поддержке международных структур Казахстан и Узбекистан реализуют массированные, хотя и различные по результативности проекты реабилитации северного и южного сегментов Арала. Так Узбекистан делает главную ставку на локализацию аральской катастрофы<sup>1</sup>, а Казахстан на интенсивное обводнение крупных участков морской поверхности и восстановление водного зеркала в северной части бывшего моря, отделенного специальной защитной дамбой. Необходимо отметить, что две первые попытки, предпринятые казахской стороной на этом направлении в 90-е годы, не увенчались успехом, однако в середине прошлого десятилетия благодаря крупной финансовой поддержке ВБ плотина была достроена. К настоящему времени в северном, т.н. Малом Арале, восстановились практически все виды промысловых рыб, соленость воды существенно снизилась, а население постепенно возвращается в места традиционного проживания. Важным показателем положительной динамики обводнения казахстанского сегмента Арала стало увеличение за последние пять лет более чем в три раза добычи рыбы<sup>2</sup>.

В декабре 2010 года в ходе проходившей в Алматы очередной Координационной конференции доноров была одобрена Третья программа

---

<sup>1</sup> В частности, на смягчение аральской катастрофы за последние десять лет Узбекистан затратил свыше одного млрд. долларов. В рамках программы действий по охране окружающей среды на 2008-2012 годы Узбекистаном ведутся работы по закреплению подвижных песков на дне Арала, что позволяет использовать эти территории в качестве пастбищ. Кроме того, в дельте Амударьи на сегодняшний день созданы локальные водоемы и несколько десятков рыбопромысловых хозяйств. В 2009 году И. Каримов предложил концепцию Программы деятельности стран-участников Международного фонда спасения Арала на период 2011-2015 годов, предполагающую более широкое вовлечение мирового сообщества в решение проблем бассейна Аральского моря. 19.10.2010 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1337552.html>

<sup>2</sup> Ли Ю. Рыбные дни наступили. 06.01.2011 / URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1294317720>

бассейна Аральского моря на 2011–2015 годы (ПБАМ-3)<sup>1</sup>. В целом, на международные и национальные программы по Аральскому морю на ближайшие 5 лет было заявлено выделение более 10 млрд долл.: около одного млрд. внешних донорских средств и расходы бюджетов стран бассейна Аральского моря в размере около 9 млрд. Это в 5 раз больше чем было выделено в рамках первого и второго этапа ПБАМ за истекшее десятилетие<sup>2</sup>.

Первые зримые результаты по преодолению Аральской экологической катастрофы обнадеживают, но они не должны внушать излишний оптимизм. Тем более, что, по мнению авторитетных западных экспертов, судьбу Арала может повторить и озеро Балхаш, а всей ирригационной системе центральноазиатских стран необходима существенная модернизация<sup>3</sup>. Вопрос об источниках финансирования такой модернизации пока остается открытым, зато, судя по отдельным публикациям, в частности, лета 2010 года, еще сохраняется ностальгия по популярным в прошлом планам поворота сибирских рек.

**В-пятых, все более настоятельной становится потребность уточнения китайского вектора водохозяйственного взаимодействия.** Развитие ситуации в зоне Центральной Азии постоянно демонстрирует рост значимости КНР как участника всех региональных процессов. Основные форматы и направления его влияния определяются в контексте как двустороннего, межстранового, так и многостороннего, в рамках ШОС, сотрудничества. Характерным является устойчивый рост внешней торговли, успешное развитие нефтегазовых проектов, расширение коммуникационных связей. Менее известным и, вероятно, поэтому вызывающим беспокойство ряда экспертов, остается вопрос китайской позиции по трансграничному водопользованию. Некоторые из них полагают, что все возрастающая эксплуатация КНР трансграничных рек уже

---

<sup>1</sup> Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ) является единственной долгосрочной региональной программой, направленной на устойчивое развитие, совершенствование управления водными ресурсами и охрану окружающей среды. Она состоит из национальных и региональных проектов. Одновременно ее характеризуют и как положительный пример превентивной дипломатии, который позволяет сторонам общее поле для деятельности по укреплению региональной стабильности.

<sup>2</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1292832060>

<sup>3</sup> Подробнее см.: Озеро Балхаш через 20 лет может повторить судьбу Арала. 19.10.2010 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1337557.html>

сегодня серьезно ущемляет экологические и экономические интересы России и Казахстана. Они ссылаются, в частности, на то, что в истекшем десятилетии для нужд промышленных объектов, возведенных в Синцзянь-Уйгурском автономном районе КНР, через специально построенный канал, изымалось 10–15% водостока верховья Иртыша, а к 2020 году этот показатель планируется довести до 25% (2,5 км<sup>3</sup>). Указывается также, что общая пропускная способность канала позволяет увеличить водозабор в четыре раза, причем аналогичные планы существуют и по эксплуатации ресурсов реки Или. Водозабор из этой реки в Китае составляет 3,5 км<sup>3</sup> в год, и в перспективе он возрастет до 5 км<sup>3</sup><sup>1</sup>.

Алармистские настроения по поводу перспектив китайской вовлеченности в водохозяйственную деятельность центральноазиатской зоны высказываются уже достаточно давно. Однако в последнее время они практически сошли на нет, и, в этом смысле, оказались «синхронизированы» с ослаблением интереса к упоминавшемуся выше проекту поворота сибирских рек. То, что в начале текущего десятилетия китайский вектор, вновь был обозначен в профильных материалах как предмет озабоченности, указывает не столько на конкретные вызовы, сколько на необходимость дополнительной проработки всего круга вопросов, связанных с международными перспективами трансграничных водных ресурсов Центральной Азии.

Водный вопрос остается сегодня важным и очень сложным явлением внутривосточной жизни и международного сотрудничества стран центральноазиатского региона. В целом, подвижки, которые произошли здесь в истекшем году, относятся скорее к категории эволюционных, чем радикальных изменений. Они ориентированы на привлечение дополнительных ресурсов для преодоления вызовов и рисков трансграничного водопользования, экологической катастрофы Арала, предотвращения кризиса в зоне озера Балхаш, поддержания в рабочем состоянии гидротехнических сооружений, улучшения водо- и энергоснабжения населения. Все эти моменты создают предпосылки для конструктивного международного сотрудничества. Тем более, что, как

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Кочетов Д.* Водные войны: в поиске союзников. 19.11.2010 / URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1290181380>; *Самарин Е.* «Водные войны» не за горами? 25.11.2010 / URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1290721320>

показывают события 2010–2013 годов, тенденции «приватизации» региональных водных ресурсов ни в одном из ее гипотетических вариантов не получили значительного развития.

### г). **Узбекский вектор центральноазиатских процессов**

**Передовой «бастион» или «мягкое подбрюшье» региона.** Республика Узбекистан является авторитетным участником международного на постсоветском пространстве. Однако ее роль в этом сотрудничестве не всегда оценивается однозначно. В политических и научных кругах нередко высказываются критические суждения в адрес узбекского руководства, которое периодически «замораживает» участие страны в многосторонних инициативах по линии ЕврАзЭС и ОДКБ, занимает жесткие позиции по вопросам модернизации водохозяйственного комплекса Центральной Азии, налаживания приграничного сотрудничества с Таджикистаном и Киргизией, развития интеграционных экономических проектов. Неоднозначность представлений о роли Узбекистана в системе современных международных отношений усиливается также в связи с нынешним витком американо-узбекского сближения, которое было прервано в 2005 году после событий в Андижане и закрытия американской авиабазы в Ханабаде и возобновлено в последний период в преддверии вывода американских войск из Афганистана. Другими словами, узбекский формат многовекторной внешней политики воспринимается многими как стремление добиться региональной гегемонии в ущерб интересам своих соседей, задачам укрепления коллективной безопасности перед лицом терроризма, религиозного экстремизма, сепаратизма, наркотрафика и других рисков, которым в Центральной Азии противостоит деятельность таких организаций, как ОДКБ и ШОС.

Вместе с тем, если отвлечься от рассмотрения узбекской внешней политики через призму локальных шагов, то общая стратегическая картина региональных процессов обретает более глубокий смысл. Не преуменьшая вклад других государств Центральной Азии в отражении атак международного терроризма и религиозного экстремизма с территории Афганистана, необходимо признать, что в течение последних десятилетий именно Узбекистан выступает форпостом в системе обеспечения стабильности юго-восточного периметра СНГ. Более того, блокирование возможностей распространения подрывных операций с афганского театра военных действий в северном направлении, с которым столкнулись различные силы, пытавшиеся проникнуть в Узбекистан, повышает

перспективы политических компромиссов, необходимых для предотвращения прихода исламских радикалов к власти в Кабуле.

Роль Узбекистана как передового бастиона на границе между зоной стабильности, пусть не абсолютной, но все же предсказуемой, и «кризисной воронкой» мирового развития, которой пока остается Афганистан, предполагает два возможных варианта развития ситуации.

Один из них заключается, вероятно, в максимизации сотрудничества со странами СНГ, особенно с Россией, чей вклад в оборону и экономическую жизнь Узбекистана остается существенным условием успешной консолидации узбекской государственности. Однако, учитывая сложное переплетение формальных и неформальных моментов, характерных для политической организации узбекского общества, этот путь чреват рисками, сползанием к практике лавирования между различными иностранными «спонсорами» конкурирующих группировок в среде столичных и провинциальных элит.

Второй сценарий предполагает, что при взаимодействии со структурами пространства СНГ узбекская сторона будет проводить курс на все более активное участие в процессах международного партнерства к югу от ее границ. Помимо конструктивного опыта, уже накопленного, например, на узбекско-индийском и узбекско-пакистанском направлениях, значительные потенциальные возможности существуют также для расширения узбекско-афганского сотрудничества. Положительное значение инициативного характера узбекской внешней политики на южном направлении будет тем более ощутимым, чем более последовательно будет проводиться линия на превращение Узбекистана в площадку для многостороннего диалога по проблемам продвижения афганского урегулирования.

Думается, что в среднесрочной перспективе именно второй сценарий в большей степени отвечает потребностям современной мировой политики и национальным узбекским интересам. Он позволит укрепить единство правящих кругов Узбекистана, нацелив их внимание на долгосрочные проблемы нового внешнеполитического курса. Одновременно он объективно будет стимулировать большую гибкость узбекского руководства в решении тактических вопросов взаимодействия с другими центральноазиатскими странами.

Скептики могут возразить, что большие региональные горизонты таят риск и большого регионального эгоизма со стороны крупнейшего по демографическому и военному потенциалу государства Центральной Азии. Но хотя вероятность такого разворота событий нельзя полностью исключить, скорее всего он не получит развития в силу особенностей социальных структур узбекского общества и стремления его лидеров избежать состояния осажденной крепости.

**Базовые ориентиры узбекской политики.** На современном этапе в Узбекистане продолжают развиваться процессы национальной консолидации, начавшиеся еще в советский период. На уровне внутренней политики этот феномен выражается в жесткой централизации государственной власти, а на доктринальном – выдвинутой И. Каримовым идее общественного согласия и сплочения вокруг ценностей светского государства. Тем не менее, массовая социальная база узбекского режима остается фрагментарной, а неформальной основой политической системы страны выступают региональные кланы. Крупнейшими из них являются ташкентский, ферганский, самаркандский, сурхандарьинский и хорезмский. Первые три играют наиболее важную роль во властной иерархии Узбекистана. В настоящее время власть сосредоточена в руках самаркандского и ташкентского кланов, определенную поддержку которым оказывает ферганский клан. Президент И. Каримов считается представителем самаркандского клана. При этом для укрепления своей власти он в 1993–1995 годах нанес несколько чувствительных ударов по ферганскому и ташкентскому кланам. С тех пор ни один региональный узбекский клан не решается открыто оспаривать лидирующие позиции самаркандской группировки.

В то же время в республике складывается новый тип элитных союзов, которые формируются не по территориальному признаку, а на основе участия в том или ином бизнесе – хлопковом, автостроительном, нефтегазовом, золотодобывающем и т.п. Однако отмечаемые наблюдателями процессы реформирования узбекской элиты и появление ряда групп, связанных лично с президентом И. Каримовым, не привели пока к расколу старой клановой системы. Стирание клановых границ в Узбекистане является не только длительным процессом, но и дополнительно тормозится в условиях централизованного регулирования

экономики связями легального и «теневого» бизнеса, сохраняющего в своем большинстве приверженность старым разделительным линиям. Поэтому, несмотря на статус «надэлитного» лидера (балансира), И. Каримову, в отличие от казахстанского президента Н. Назарбаева, не удалось создать в среде правящих кругов страны заметной социальной альтернативы традиционным клановым структурам, что отражается на карьере его старшей дочери Гульнары Каримовой. Другими словами, нынешний президент Узбекистана и его ближайшее окружение лишены возможности прямого назначения преемника и могут только частично влиять на его выбор. Одновременно в условиях, когда активной политической роли лишены представители ферганской элиты, региона, где проживает примерно половина узбекского населения, варианты «прямого назначения», т.е. попытки жесткой консервации статус-кво в системе власти, станут опасным вызовом продолжению национальной консолидации страны.

Таким образом, персональные и политические тренды развития Узбекистана в ближайшее время будут определяться, главным образом, на основе соотношения политических сил традиционных клановых группировок и в значительно меньшей степени влиянием корпоративных альянсов новой узбекской элиты, к которой периодически стремится апеллировать И. Каримов.

**Кадры и кланы в системе узбекской государственности.** При всех атрибутах авторитарного управления, постсоветский режим в Узбекистане является не столько «производным» от личных прерогатив И. Каримова, сколько результатом «кланового двоевластия», сложившегося на основе взаимодействия ташкентской и самаркандской группировок узбекской элиты. Отражением их консенсуса явились действия силовых структур страны по подавлению как светской, так и религиозной оппозиций, которые были вытеснены за рамки легального политического процесса или поставлены под жесткий контроль. Характерно, что основная часть «черновой работы» на этом направлении была выполнена силами МВД, традиционно возглавляемого представителем «самаркандцев» и долгое время лично «опекавшегося» И. Каримовым, а стратегические решения в сфере обеспечения безопасности разрабатывались в рамках СНБ, часть руководства которого связана с ташкентской номенклатурой.



Достигнутая в результате совместных усилий МВД и СНБ политическая стабильность в Узбекистане обладает достаточным запасом прочности. В пределах среднесрочной перспективы ключевые фигуры оппозиции лишены связей со своими потенциальными сторонниками как на периферии, так и в столице страны. Поэтому любые протестные выступления, гипотетически возможные в ближайшие два-четыре года, могут носить лишь локальный характер и, следовательно, не будут угрожать режиму. Подобная внесистемная угроза может стать реальной только в случае обострения противоречий внутри бинарного ядра современной узбекской государственности.

Существенное обострение политической конкуренции ташкентского и самаркандского кланов в ближайшее время маловероятно. Однако после андижанских событий соотношение сил между ними неуклонно меняется в пользу представителей столичной группировки. Потенциал расширения влияния «самаркандцев» в основных властных структурах Узбекистана был близок к исчерпанию уже к 2002 году, а после 2005 года он начинает постепенно сокращаться. Симптоматично, что бизнес, принадлежащий в настоящее время семье узбекского президента, прежде всего его дочери Гульнаре Каримовой, во многом сформировался путем перераспределения собственности ташкентских предпринимателей, происходившего с применением административного ресурса. Кроме того, потенциальными, хотя и неоднозначными по своему характеру, союзниками ташкентской части узбекской элиты являются важные фигуры ферганского клана, что объективно расширяет возможности политического маневрирования «ташкентцев» в коридорах центральной власти.

Таким образом, будущий лидер Узбекистана, скорее всего, определится не как фигура, отражающая нынешние лидирующие позиции «самаркандского клана», от которого постепенно дистанцировался сам И. Каримов, а преимущественно как выразитель интересов ташкентской группировки узбекской элиты.

**Вызовы персонального лидерства в среде узбекского руководства.** Ведущую роль ташкентской группировки в определении кандидатуры преемника И. Каримова не следует упрощенно трактовать как процесс одностороннего решения. Вместе с тем, необходимо учитывать, что с уходом И. Каримова «самаркандский клан» утратит многие из своих

нынешних позиций, что, уже сейчас осознают и его члены. Хотя ташкентские партнеры команды И. Каримова будут еще в течение нескольких лет нуждаться в поддержке «самаркандцев», особенно со стороны их бизнес-элиты, но одновременно они начнут инициировать «кадровые рокировки» в пользу других сегментов региональной элиты. Попытки таких шагов уже предпринимались, в частности Р. Иноятовым на уровне руководства СНБ, но блокировались нынешним узбекским президентом. В этой связи выработка консенсуса в отношении кандидатуры будущего узбекского лидера зависит от перспектив стабильности Узбекистана на основе той или иной схемы раздела власти между ташкентской и самаркандской группировками.

Так, при «наследовании» руководящего статуса представителями ближайшего личного окружения президента И. Каримова (например, его дочерью Гульнарой), в силу объективных причин произойдет имитация «двоевластия», которая будет сопровождаться расшатыванием централизованной модели государственного управления и эрозией лояльности режиму в периферийных регионах. Второй гипотетический сценарий, основанный на выдвижении в качестве узбекского лидера представителя ташкентской группировки и сохранении существенных властных полномочий в руках «самаркандцев», будет менее болезненным для страны, но рискованным с точки зрения поддержания статусных гарантий «президентской семьи». И, наконец, в случае, если «ташкентский клан» сможет обеспечить не только выдвижение своего представителя в качестве общенационального лидера, но и добиться разделения компетенций между ферганской и самаркандской группировками, консолидация постсоветской государственности Узбекистана будет, хотя и с пробуксовками, но все же развиваться.

Сохраняющаяся интрига в отношении персональной фигуры преемника президента И. Каримова не позволяет формулировать детальных прогнозов относительно изменений политики Узбекистана в среднесрочной перспективе. Но в краткосрочной перспективе, очевидно, будут продолжаться попытки улучшить имидж страны на международной арене и восстановить привлекательность ее экономики для западных инвестиций. Однако потребность в западных инвестициях не является критически важной для узбекского режима. Поэтому объявленная в 2008 году реформа

судебной системы, а в дальнейшем и другие акции, заставившие экспертов предположить «начало перестройки», являются, скорее, лишь подготовительным этапом к стратегической перегруппировке узбекской элиты, попытками наведения порядка в тех областях государственного управления, которые аккумулируют основное недовольство как населения, так и зарубежных партнеров. В переводе на язык узбекских реалий эти тенденции укрепляют позиции ташкентской группировки.

В контексте эволюционного развития внутривнутриполитической обстановки в Узбекистане внешнеполитическая сфера будет представлять собой более динамичную картину. В течение ближайших лет, вероятно, не только продолжение «размораживания» отношений с Западом, но и выдвижение крупных инициатив, ориентированных на соседние страны центральноазиатского региона, а также и Афганистан.

#### **Глава 4. Европейский фланг пространства СНГ: формирование системы трансрегионального баланса**

Исходя из географических реалий, российские партнеры в лице Белоруссии, Молдавии и Украины составляют европейский фланг пространства СНГ. Одновременно они играют важную самостоятельную роль в становлении общеевропейского баланса интересов с участием России, ЕС, других центров влияния на мировой арене. Однако многие надежды на бесконфликтное возведение моста между Востоком и Западом постбиполярной Европы оказались неоправданными. Более двух десятилетий Белоруссия, Молдавия и Украина остаются зоной активно конкурирующих концепций относительно форматов европейского развития и областью противоречий в системе отношений между Россией и Западной Европой. При том, что в силу системного кризиса ситуация в Молдавии не позволяет в ближайшие годы ожидать определенности выбора страны в пользу конкретного вектора, положение дел в Белоруссии и Украине предоставляет значительно больше возможностей «тестирования» траекторий исторического движения, хотя и не снимает вопрос о принципах оптимального выбора.

##### **а). Реальные и мнимые вызовы российско-белорусских отношений**

В мировом сообществе Белоруссия для России остается самым надежным союзником. Договор о создании Союза Беларуси и России 1997 г.<sup>1</sup> является прочной основой отношений двух стран, они активно сотрудничают и в рамках многосторонних постсоветских структур<sup>2</sup>. Эксперты часто ссылаются на тесные российско-белорусские связи в сфере обороны, экономики, культуры. Все это так, но есть и серьезные противоречия, которые не всегда удается вовремя разглядеть. И дело не в пропагандистском оформлении хозяйственных споров, а в недооценке разноскоростной динамики глубинных изменений, с которыми сталкиваются в своем совместном развитии белорусское и российское

---

<sup>1</sup> Договор о Союзе Беларуси и России / URL: <http://www.lawbelarus.com/world/sub02/texa3481.htm>

<sup>2</sup> Лукашенко и Бордюжа обсудили дальнейшее развитие ОДКБ. 01.03.2011 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1379289.html>; Все новости в сюжете «Таможенный союз и Единое экономическое пространство (ЕЭП) России, Белоруссии и Казахстана» / URL: <http://www.regnum.ru/dossier/1654.html>

общества. В развитии российско-белорусских отношений, которые, с одной стороны, являются примером наиболее тесного сотрудничества постсоветских государств, а с другой – периодически переживают стрессовые состояния, отмеченные публичной полемикой руководителей двух стран, присутствует некоторая неопределенность, не позволяющая дать четкий ответ на вопрос – как пойдут дальше Россия и Белоруссия – вместе или рядом.

В 2000-е годы в российско-белорусских отношениях возник ряд серьезных проблем, поставивших под сомнение эффективность двусторонних интеграционных процессов. Трудности в развитии диалога были вызваны, в частности, отказом российского руководства от безусловных дотаций и переводом отношений на более прагматичную основу.

Белорусское руководство восприняло этот новый курс с раздражением и даже угрожало приостановить участие в многосторонних объединениях. Об отказе поддерживать структуры «союзного государства» белорусские власти не заявляли ни разу, в то время как Кремль практически исключил соответствующий термин из политического лексикона.

Конфронтация между Минском и Москвой достигла наивысшей степени в преддверии президентских выборов 2010 г. в Белоруссии. Белорусские государственные СМИ не жалели черного цвета для описания положения в России. Дело дошло до того, что А. Лукашенко отказался встретиться с прибывшим в Минск премьер-министром В. Путиным и демонстративно отбыл в Венесуэлу.

Российское руководство на выпады старалось не реагировать, но примерно за полгода до белорусских президентских выборов в медийном пространстве состоялся информационный удар по Лукашенко. Сначала российское телевидение продемонстрировало цикл фильмов «Крестный батяка», а затем президент России Д. Медведев публично обвинил белорусского коллегу в непорядочности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Президент РФ Дмитрий Медведев, блог в ЖЖ, 2010 год: «Стремление сформировать в общественном сознании образ внешнего врага всегда отличало белорусское руководство. Только раньше в этой роли выступали Америка, Европа, Запад в целом. Теперь одним из главных врагов объявлена Россия. Президент Лукашенко в своих высказываниях выходит далеко за рамки не только дипломатических правил, но и элементарных человеческих приличий».

Ситуация стала меняться лишь в декабре 2010 г., когда белорусское руководство свернуло антироссийскую риторику и подтвердило участие своей страны в интеграционных проектах на пространстве СНГ. Примирение сторон состоялось 9 декабря 2010 г., на встрече Д. Медведева с А. Лукашенко в Кремле.

2011 год прошел под знаком очередной оттепели в белорусско-российских отношениях, хотя Москва не отказала себе в удовольствии широко показать по всем телеканалам крах белорусского «экономического чуда». Впрочем, в основном эти сюжеты адресовались российским гражданам, поскольку вопрос о возобновлении российского вещания на Белоруссию в полном объеме не поднимался.

Тем не менее, российские официальные лица вернулись к защите белорусского политического режима на международной арене. В феврале 2011 г. МИД Российской Федерации осудил введение санкций в отношении белорусского руководства со стороны ЕС. Не менее решительно российские дипломаты защищают Минск в ОБСЕ.

**Белорусское направление российской политики.** Белорусское направление традиционно характеризуется высокой плотностью двусторонних связей. В сфере взаимной торговли Россия и Белоруссия постепенно преодолевают последствия мирового кризиса. В 2010 г. товарооборот между ними составил 28 035 (белорусский экспорт – 9 954, импорт – 18 081 млн долл.)<sup>1</sup>. За 8 месяцев 2011 г. товарооборот вырос на 20%<sup>2</sup>. В рамках ЕврАзЭС 94,2% белорусского экспорта и 99,5% импорта связаны с российским рынком. На начало 2010 г. в Белоруссии было аккумулировано \$6 млрд российских инвестиций<sup>3</sup>. Наибольшая доля поступления в Россию иностранных инвестиций из государств-участников СНГ в 2010 г. приходилась на Белоруссию – 41,1% (из 4,7 млрд долл.). По сравнению с 2009 годом произошло увеличение этих инвестиций на 25,7%. По одной из инвестиционных позиций – «производство кокса и нефтепродуктов» Белоруссия даже числится крупнейшим инвестором в российскую экономику. Но в разряд таких инвестиций белорусская сторона относит оплату по закупке и переработке российской нефти. По данным

<sup>1</sup> URL: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/ftrade1.php>

<sup>2</sup> URL: <http://www.1tv.ru/news/economic/163058>

<sup>3</sup> Подробнее см.: Хейфец Б. Российский капитал: белорусский вектор // Прямые Инвестиции (Российская Федерация). № 7 (111). 2011.

Росстата, в 1-м полугодии 2010 г. Белоруссия инвестировала таким образом \$511 млн, что составило 18,4 % от всего объема иностранных инвестиций в этот сегмент российской экономики (больше инвестиций в производство нефтепродуктов было направлено только из Великобритании – \$697 млн, или 25 % от всего объема)<sup>1</sup>. Очень тесная кооперация сложилась между странами в военно-промышленном комплексе и других областях промышленного производства.

Белоруссия в своих официальных документах стремится максимально улучшить условия для ведения бизнеса, подчеркивая стратегическую значимость сотрудничества с российскими партнерами, однако российские предприниматели постоянно сталкиваются с серьезными препятствиями. У Белоруссии неоднократно возникали конфликты с Газпромом, «Интер РАО ЕЭС», которые вели как к экономическим, так и имиджевым издержкам для российской стороны. Одним из инструментов сдерживания продвижения российского бизнеса является целевое завышение условий выхода на рынок, что особенно актуально в связи с планами белорусского руководства приватизировать ряд своих крупных активов, которые заинтересовали российские компании. Тем не менее, ожидается, что ситуация для российских инвесторов может существенно улучшиться в связи с началом формирования с 1 января 2012 года Единого экономического пространства (ЕЭП), проведением согласованной макроэкономической, налоговой, денежно-кредитной, торговой, таможенной и тарифной политики.

Особенно большие ожидания связаны с перспективами расширения российского участия в высокотехнологичных проектах, таких как создание крупного химического кластера в Гродно, нефтехимического кластера в Новополоцке, агромашиностроительного кластера в Гомеле, авто-тракторостроительного кластера в Минске, химико-текстильного кластера в Могилеве и некоторых других, в которых будут участвовать компании из России и иностранных государств. Новым крупным инвестиционным проектом станет российско-белорусское сотрудничество в сооружении АЭС в районе Гродно, план которого был принят в 2010 г.

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.ekonomika.by/finansi-belarusi/rossiyskie-investitsii-dolya-belarusi>

Вклад в развитие производственной и научно-технической кооперации между Россией и Беларуссией вносят взаимные поставками продукции, которыми связаны более 8 тыс. белорусских и российских предприятий<sup>2</sup>.

В июне 2011 г. в СМИ появились сообщения о крупнейшей за всю историю российского бизнеса зарубежной инвестиции, которая может быть осуществлена в Беларуссии и в результате которой будет создан холдинг, контролирующий 35–40% мировой калийной промышленности (речь идет о переговорах группы российских инвесторов, владеющих российскими компаниями «Уралкалий» и «Сильвинит», по приобретению контрольного пакета (50% плюс 1 акция) белорусского производителя калия «Беларуськалий» за \$15 млрд).

При том, что вопрос отложен, целесообразность его положительного решения для белорусской стороны обусловлена четко обозначившимся разрывом между запланированным уровнем привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в 2011 г. в размере \$6,4 млрд долл.<sup>2</sup>, т.е. в 5 раз больше, чем объем ПИИ, который страна получила в 2010 г, и тем, что приток таких инвестиций в Беларуссию остается в последние годы примерно на одном уровне (1,5–2 млрд долл.)<sup>3</sup>.

Российско-белорусское межрегиональное сотрудничество включает все шесть белорусских областей и Минск<sup>4</sup>.

Белорусские регионы связаны соглашениями о сотрудничестве с более чем 80 из 89 субъектов РФ, в 10 регионах России открыты отделения посольства Беларуссии. В настоящее время действует в общей сложности более 250 российско-белорусских соглашений в области межрегионального сотрудничества. Взаимодействие выстраивается одновременно в двух

---

<sup>2</sup> В России работают 26 сборочных производств белорусских предприятий: «Бобруйскагромаш», «Лидаагро-промаш», «Амкодор», «Могилевлифтмаш», «МТЗ», «МАЗ», «БелАЗ» и др. ПО «Гомсельмаш» сотрудничает с 212 предприятиями России, которые поставляют в Беларуссию сырье, материалы и комплектующие. Поставки в Россию зерноуборочных и кормоуборочных комбайнов составляют более 60% производства «Гомсельмаша». В то же время «Гомсельмаш» поставляет некоторые узлы и детали для российских предприятий сельскохозяйственного машиностроения.

<sup>2</sup> Приватизация не должна рассматриваться как средство латания дыр / URL: <http://pda.sb.by/post/113146/>

<sup>3</sup> Задача-2011: увеличить приток инвестиций в 5 раз / URL: <http://n1.by/news/2011/03/02/73734.html>

<sup>4</sup> В 2005 г. в Беларуссии идея межрегионального сотрудничества была юридически оформлена в рамках правительственной концепции «Единая стратегия сотрудничества с регионами России», целью которой является поощрение экспорта товаров и услуг.



плоскостях: по линии административно-территориальных образований государств и по линии – субъекты РФ – правительство Белоруссии. Наиболее тесные контакты существуют с Москвой, Санкт-Петербургом, Московской и Смоленской областями. Важным аспектом регионального сотрудничества является расширение участия в нем с 2006 года частного бизнеса.

Белорусские структуры активно сотрудничают с различными торгово-экономическими ассоциациями в регионах Российской Федерации, среди которых лидируют такие, как «Центральная Россия», «Сибирское Соглашение» и «Северо-Запад». Их доля в общем товарообороте двух стран занимает более 75%. Среди соглашений на региональном уровне важно упомянуть соглашение между Калининградской областью и Белоруссией, в котором оговариваются стратегические подходы к развитию Калининградской области и участие в этом Белоруссии.

Выступая важным фактором углубления двустороннего экономического сотрудничества России и Белоруссии, межрегиональные связи стали самым существенным резервом расширения экспортного потенциала РБ и функционирования ее обрабатывающей промышленности. Кроме того, благодаря диверсификации и мозаичности, российско-белорусские межрегиональные связи являются сравнительно «нечувствительными» к любым корректировкам внешнеэкономической политики российской стороны, что создает дополнительную «страховку» для белорусских инициатив на российском направлении.

**«Пробуксовка» белорусской экономической модели как фактор, осложняющий российско-белорусское партнерство.** В течение первого десятилетия постсоветского периода белорусская экономика являла собой островок стабильности и устойчивого роста по сравнению с другими странами постсоветского пространства. Однако во второй половине двухтысячных годов она начинает испытывать все возрастающие трудности, обусловленные как условиями международной рыночной конкуренции, так и дефицитом модернизационных импульсов. В таком уже потенциально ослабленном состоянии белорусская экономика «вошла» в мировой кризис и не смогла оперативно преодолеть его последствия. Прогнозы дальнейшего движения тоже не являются однозначными. Высокие инфляционные ожидания и вероятность девальвации рубля,

стабильно невысокий уровень жизни основной части населения, на фоне которых озвучиваются проекты приватизации части государственных предприятий – все это подтверждает, что белорусский путь оказался во многом идентичным траектории, по которой ранее уже прошла Россия, но только более растянутым в историческом времени. Устойчивое превышение белорусского импорта над экспортом еще больше ухудшает общую картину.

Белорусское экономическое пространство сталкивается с серьезными рисками, которые имеют несколько измерений.

Во-первых, постоянно растущая зависимость белорусской экономики от экспортной статьи, определяемой справочниками как «экспорт минеральное сырье», а проще говоря, от углеводов. В конце 90-х годов он составлял 13% от стоимости экспорта, а на современном этапе – 38 %<sup>1</sup>. Эти изменения фактически говорят об утере Белоруссией многих индустриальных компонентов своей хозяйственной системы и формирования сырьевой экономики со всеми вытекающими для политической сферы последствиями. Последствиями тем более болезненными, что основные источники сырья находятся за пределами национальной белорусской территории.

Во-вторых, отмечается крайне медленный прогресс в выстраивании экономических связей Белоруссии со странами ее регионального окружения (без учета России). Если второе место среди адресатов белорусского экспорта принадлежит Нидерландам (17,3%), то Польше – 3,9%, Литве – 1,9%, Украине – 8%. Импорт из Польши составляет 2,8%, Литвы – 0,7%, Украины – 4,5%. Связи с одной из крупнейших мировых и европейских экономик – германской также очень невелики – 4,6% белорусского экспорта и 7,8% импорта. Картину небольших объемов экономического партнерства можно наблюдать и в отношениях с КНР. Китай, который рассматривается как один из приоритетных партнеров белорусской стороны – не создает пока окна для белорусских экспортных возможностей, а по импорту стоит на четвертом месте – 3,8%. Другими словами, Белоруссии не удалось создать надежную несущую конструкцию своего участия в международном

---

<sup>1</sup> Источник: издания Статкомитета СНГ. Основные макроэкономические показатели стран Содружества Независимых Государств. М. 2000; Внешняя торговля стран Содружества Независимых Государств. М. 2010.

разделении труда, не зависящую от самого тесного взаимодействия с Россией, а точнее, от опоры на российские энергетические поставки и российский рынок.

Слабым звеном, как и двадцать лет назад, остается сотрудничество с ближайшими соседями. Наметившиеся по линии частного бизнеса контакты со странами Балтии находятся на начальной стадии. Чтобы переломить ситуацию потребуется многое изменить и переосмыслить с позиций здорового прагматизма.

В-третьих, отсутствие крупных инвестиций в региональное развитие, модернизацию промышленного производства и сельского хозяйства. Средства, выделяемые в централизованном порядке для большинства значимых хозяйственных объектов, достаточны для функционирования, но не для их успешного развития. Поэтому официальная установка на использование любых возможностей для продвижения даже мельчайших объемов экспорта, привлечения иностранных инвестиций, активный поиск партнеров в странах третьего мира остается малорентабельным направлением для приложения усилий, как работников, так и руководителей предприятий. Сохраняется потребность в оптимизации хозяйственных планов, но пока поиск идет по линии определения внутренних резервов производства, а не подготовки качественно нового подхода к его развитию.

Белоруссия занимает важную геостратегическую позицию в Европе и Евразии. В начале девяностых годов и до сегодняшнего дня об этом много говорится: транспортные коридоры, инфраструктурные проекты, площадка для культурных обменов. Статус моста, соединяющего Россию с «дальним зарубежьем», Белоруссия, как и другие страны СНГ, провозглашала в качестве одной из своих внешнеполитических целей. Пока же возможности оказались замороженными. О мосте вспоминают только когда нужно согласовывать тарифы. А некоторое время назад были и попытки сыграть на противоречиях, существующих между Россией и Западом. Все понимают, что развести братские народы в разные стороны по чьей бы то ни было воле, из-за тактических расчетов, политического маневрирования и тому подобных субъективных моментов невозможно. Но теряется историческое время. Строительство большого моста остановлено, похоже, более пяти лет назад. Не удалось определить его оригинальный дизайн, привлекательность торговых площадок, образовательных учреждений, финансовых центров.

Поэтому благоприятное географическое положение остается вещью в себе. Есть кадры, есть ресурсы, формируемые, в том числе на основе российско-белорусского сотрудничества в сфере ТЭК. Ситуация должна меняться. Но мост – это именно мост, а не бастион крепости, который переходит из рук в руки. Мост и в обыденном и политическом плане – связующее звено, модератор, общее пространство сотрудничества, а не инструмент конкуренции.

К настоящему времени условия функционирования белорусской экономической модели усложнились. Посткризисный период демонстрирует ее неоправданную затратность и негативные социальные последствия. Номенклатурная приватизация, о которой начиная с 2007 года поговаривают эксперты, в краткосрочной перспективе вряд ли способна снять существующие риски. Поэтому белорусскому руководству предстоит в ближайшее время не только усилить режим экономии по всем статьям организации хозяйственной деятельности, но и разработать полноценный план ее реформирования.

Как быстро пройдет через этот тяжелый переходный период Белоруссия, зависит от ее руководства и от его способности адекватно распорядиться ресурсами, мобилизуемыми благодаря международному сотрудничеству, в первую очередь с Россией<sup>1</sup>.

**Функциональные особенности белорусской политической системы и вызовы двустороннего партнерства.** Оценка внутривнутриполитической ситуации и действий управленческой элиты союзного государства, а также вопросы национальных отношений требуют от аналитиков повышенной деликатности. В каждой стране это особенно чувствительные сегменты. Возможно, поэтому о них начинают говорить с опозданием.

Современная белорусская государственность опирается на неоднородную в национальном отношении массовую базу, в которой абсолютно доминируют представители титульного населения (более 80%) и которая в значительной степени является русифицированной. Вместе с тем в течение постсоветского периода все более активно проявлялось стремление правящих кругов страны к утверждению белорусской

---

<sup>1</sup> Подробнее о роли российско-белорусских экономических связей см.: *Боришполец К.П., Болгова И.В.* Роль экономических факторов в дальнейшем развитии российско-белорусских отношений / Перспективы российско-белорусских отношений: вопросов не становится меньше / Аналитические записки МГИМО(У). Вып.11 (40). 2008. Декабрь.

идентичности через направленное вытеснение других вариантов самоидентификации населения. Оно проявлялось не только на уровне публичной риторики, но путем принятия практических мер по сужению пространства русского языка. Другими словами, несмотря на интеграционные проекты по линии Союзного государства, в силу обстоятельств оказался запущен механизм социального дистанцирования от российской стороны, хотя в Белоруссии отсутствуют межнациональные противоречия, способные привести к реальному общественному расколу.

В то же время обращение белорусской элиты к «национальному вопросу» не является чисто ситуативным моментом и отражает тенденции изменения соотношения сил между различными группировками титульного этноса. Так, в условиях постсоветской государственности последовательно ослабевали позиции минской, а с 2003–2004 годов и могилевской номенклатуры. По мере утверждения персонального лидерства А. Лукашенко, эти группировки, несмотря на свой кадровый потенциал, оказались на второстепенных ролях. Одновременно происходил разворот президентской команды в сторону сотрудничества с выходцами из среды витебской и гродненской региональных элит. Симптоматично, что официальная политика строительства национальной идентичности апеллирует, прежде всего, к «полоцкому ядру» белорусского этноса, которое исторически формировалось на территории нынешней Витебской области (литовское приграничье), но затем утратило свои ведущие позиции. Таким образом, характерной особенностью социальной базы современного режима во главе с А. Лукашенко является ориентация на западный сегмент белорусского политического пространства, который объективно представляет меньшинство населения страны.

Политическая система Белоруссии характеризуется недостаточной функциональной устойчивостью, что является следствием избранного белорусским руководством пути авторитарной модернизации. В силу существенного падения жизненного уровня населения и неудовлетворенности региональных элит, реальная массовая база правящего режима значительно уменьшилась. Усиливаются и противоречия, связанные с различными вариантами приватизации хозяйственных объектов, которые создают напряженную атмосферу как в среде белорусской бюрократии.

Неустойчивость политической системы усугубляется отсутствием адекватной государственной стратегии в том, что касается преодоления жесткой централизации и доминирования органов исполнительной власти над всеми сферами общественной жизни, неподготовленностью местного самоуправления к вызовам модернизации, отсутствием авторитетных политических партий общенационального масштаба. Негативное влияние этих факторов особенно ощутимо, поскольку сложившийся формат противостояния режима и оппозиции, стимулирует фрагментацию политической культуры населения, что снижает его восприимчивость к официальному информационному воздействию.

Вместе с тем было бы преждевременным утверждать, что политическая система Белоруссии исчерпала свою жизнеспособность. Однако ее неустойчивое состояние ограничивает поступление необходимых инвестиционных ресурсов, в первую очередь, внешних. Возможности комплексного реформирования основных элементов управления белорусским обществом в краткосрочной перспективе остаются гипотетическими. Поэтому политической системе страны требуется серьезная структурная реорганизация.

По нашим оценкам курс белорусского руководства по преодолению политических вызовов носит разноплановый характер. Он строится, в первую очередь, на вытеснении оппозиционных лидеров из электорального поля. Предпринимаются и другие активные шаги, направленные на закрепление доминирующего властного статуса правящей группировки. Свидетельством тому является подтверждение президентом его приоритетных связей с ключевыми звеньями всех силовых ведомств, расширение влияния в среде армейского командования и структур МВД. Кроме того, состоялись важные перемещения в белорусском МИД, повысившие управляемость кадрового обеспечения внешней политики страны. Проведена также селективная реорганизация информационного сопровождения деятельности белорусского руководства.

Основные тенденции структурной реорганизации политической системы Белоруссии, проводившейся в преддверии парламентских выборов 2012 года, были направлены на сохранение всех властных прерогатив в руках президента и укрепление центрального административного аппарата. Перспективы диверсификации участия в государственном управлении

остаются заблокированными даже для вполне лояльных представителей региональных элит. Проект создания «партии власти» на основе общественного объединения «Белая Русь», как и предложения о реформе избирательной системы не получили правительственной поддержки. Доминирование централизованного административного контроля сохраняется также в экономической сфере, поскольку либерализация финансового рынка происходит на фоне поступления иностранных кредитов и различной помощи, а начавшаяся приватизация носит точечный характер.

Представляется, что результативность предпринимаемых белорусским руководством усилий носит, скорее, тактический характер и вряд ли радикально улучшит ситуацию. Запланированные институциональные рокировки и включение рыночных механизмов тормозятся как социальными условиями, так и отсутствием плановых разработок, составленных с учетом среднесрочных рисков. Поэтому в краткосрочной перспективе речь может идти только о сдерживании деструктивных явлений, но не о восстановлении функциональной устойчивости политической системы в полном объеме.

Проблематичным остается и выполнение индикативных финансовых планов на 2011–2013 годы, связанных с приватизацией, которая не включает примерно 200 основных валообразующих предприятий. Вместе с тем, неуклонно растет потребность в дополнительных внешних ресурсах для поддержания производственных систем в реальном секторе белорусской экономики. Другими словами, начало конструктивной фазы модернизации белорусской экономики затягивается во временном отношении, и страна находится лишь в начале переходного периода, который будет продолжаться не менее полутора лет.

Немаловажной особенностью текущей ситуации является происходящая трансформация социальной базы политической системы, которая во все большей степени определяется результативностью создания крупных белорусских корпораций со смешанным капиталом и новых инвестиционных проектов, к которым проявили интерес Китай, Россия, Индия, некоторые другие страны.

Начавшиеся на социальном уровне подвижки укрепляют персональные политические позиции А. Лукашенко, выступающего в роли личного

гаранта модернизационных планов. Кроме того, заметную роль в преодолении вызовов переходного периода играет курс на утверждение государственного национализма. В настоящее время его главные акценты таковы, что создают дополнительные возможности сплочения высшего руководства страны.

В целом консервативная модернизация белорусской политической системы не ведет к подрыву ее стабильности. Однако она оставляет открытым вопрос о сроках преодоления кризисных тенденций, масштабах затрат и конечных результатах преобразований.

Российско-белорусские отношения строятся на сложном переплетении экономики и политики, а их средой служат тесные цивилизационные узы и массовые общественные предпочтения населения обеих стран.

Российская поддержка остается решающим условием стабильности белорусской хозяйственной системы. Однако новые тенденции в развитии Белоруссии, связанные с прагматичным подходом России к формированию экспортных цен на энергоносители и стремлением Белоруссии к активизации «западного вектора» сотрудничества, влекут за собой усложнение архитектуры двусторонней интеграции, усиливается фактор разнотемпного продвижения на разных направлениях взаимодействия.

Постоянно подчеркивая приоритетную значимость партнерства с Россией, белорусские руководители, тем не менее, указывают на усложнение условий продвижения товаров на российский рынок, в том числе продукции трактор- и автомобилестроения, необходимость расширения экспорта сельскохозяйственной продукции. Есть и встречные претензии со стороны российского бизнеса. Многие сложности, с которыми сталкиваются белорусские и российские компании сегодня при выходе на рынок страны-партнера, связаны с отсутствием унифицированной нормативно-правовой базы Союзного государства. В частности, представители российского бизнеса связывают возможное увеличение инвестиций в Белоруссию с процессом приватизации, уровнем развития фондового рынка и других составляющих рыночной инфраструктуры. Одновременно в качестве одной из форм развития частного предпринимательства двух стран предлагаются концессионные соглашения, правовая основа для которых уже достаточно проработана.



Полагаем, что, несмотря на имеющиеся разногласия, перспективы развития российско-белорусских отношений определяются не форматами преодоления конкретных разногласий в области тарифов, квот и других, по сути хозяйственных споров. Главным является способность правящих кругов Белоруссии осуществить переход к новой модели развития социума, защитив его от накопившихся за последние годы рисков и максимизировав преимущества высокотехнологичного, культурно-образовательного, инновационного статуса, подтвердить роль коммуникационного узла трансрегиональных потоков. С российской стороны требуется максимальная прозрачность двусторонних отношений, четкое соблюдение взаимных договоренностей, сбалансированное, но принципиальное информационное освещение, как возникающих разногласий, так и позитивных достижений сотрудничества.

Российско-белорусские отношения находятся в фокусе постоянного внимания международных кругов, влияют на развитие многостороннего сотрудничества на пространстве СНГ, строительство нового интеграционного объединения в формате Евразийского экономического союза. За истекшие десятилетия они стали не только материальным, но и ценностным фактором взаимодействия России и Белоруссии, которое объективно упрочивается.

## **б). Дилема украинского выбора**

Определяющую роль в выборе внешнеполитических векторов современной Украины играет интеграционная составляющая. Пытаясь лавировать между Евросоюзом и Россией с тем, чтобы получить максимальные выгоды от обеих сторон, украинская элита, как нам представляется, все больше загоняет себя в угол.

На протяжении всего постсоветского периода руководство Украины ориентировало страну на динамичное расширение хозяйственных связей с европейскими государствами и вовлечение в многостороннее сотрудничество по линии ЕС. Результатом этой политики стало существенное сокращение масштабов участия украинской стороны в экономическом взаимодействии со странами СНГ и заметный рост экономических связей на европейском направлении. Однако реального разворота хозяйственной системы Украины в европейском направлении не произошло.

Хотя установившийся к 2003–2004 годам примерный паритет объемов российских и европейских инвестиций к настоящему времени нарушен, и по официальным заявлениям инвестиционная доля ЕС за 20 лет украинской независимости составляет около 80%, сотрудничество со странами СНГ – прежде всего Россией, остается главной несущей конструкцией украинской экономики. На современном этапе в общем объеме украинского товарооборота торговля с членами СНГ (где Россия является доминирующим торговым партнером Киева) составляет 40%, а торговля со странами ЕС примерно 28%. Помимо стоимостных показателей особую роль играет номенклатура товарообмена, при котором Украина получает из стран СНГ большие объемы стратегического сырья и использует рынки восточных соседей для экспорта своей не всегда рентабельной продукции. Что касается европейских рынков, то возможности поступления на них традиционных украинских товаров остаются ограниченными, а объемы технологического импорта не отвечают потребностям модернизации украинской экономики.

Учитывая постоянные трудности с выполнением бюджета, проблематичность получения дополнительных финансовых средств за счет внешних заимствований и уже имеющиеся долговые обязательства,

составляющие более половины ВВП страны<sup>1</sup>. Необходимо констатировать, что вопросы модернизационного развития в партнерской связке, как с ЕС, так и с СНГ, являются для Украины весьма желательной, но все же только гипотетической перспективой. Очевидно, что в ближайшие три-четыре года речь может идти лишь о мерах по обеспечению функционирования украинской хозяйственной системы и поэтапного восстановления ее производственного потенциала. Поэтому ставка на реальный сектор экономики и его отрасли, сохранившие традиционную сопряженность с Россией и другими странами СНГ, является для Украины фактически единственным рациональным выбором. Дополнительным фактором, требующим повышенного внимания к реальному сектору экономики, выступает необходимость значительного увеличения экспортного потенциала страны.

**Внутриэлитные проблемы и нестабильность внешнеполитического выбора.** Основные сферы экономики страны контролируют более десяти финансово-промышленных групп, активно лоббирующих свои интересы в политике<sup>2</sup>. При этом, хотя богатейший бизнесмен Украины – Р. Ахметов (Донецк) считается главным «спонсором» правящей партии (Партия регионов – ПР), в целом, только треть из 50 самых богатых людей Украины являются выходцами из восточных регионов страны<sup>3</sup>.

Хотя в персональном плане круг украинских олигархов не отличается ни постоянством состава, ни сплоченностью, ни совокупным размером капиталов, основной характеристикой олигархического бизнеса выступает успешное увеличение европейских активов<sup>4</sup>. При этом число новых

---

<sup>1</sup> Украина: итоги-2012 и вызовы-2013 / Ukraina: itogi-2012 i vyzovy-2013 [Ukraine: results of 2012 and prospects for 2013]. 15.01.2013 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1612876.html>

<sup>2</sup> В целом, по авторитетным оценкам 200 богатейших украинцев обладают активами в размере более 90 млрд долл. Среди ведущих фигур обычно называют Д. Ахметова, Д. Фирташа, В. Пинчука, И. Коломойского, Г. Боголюбова, О. Бахматюка, П. Порошенко, С. Таратуту, О. Мкртчана, К. Григоришина, В. Нусенкиса, Б. Колесникова и ряд других, причем в последнее время к ним причисляют также и А. Януковича

<sup>3</sup> 200 самых богатых людей Украины 2012 года. 30.03.2012 / URL: <http://focus.ua/charts/225154>

<sup>4</sup> Лидерами по темпам вхождения в европейский бизнес эксперты считают Д. Ахметова и Д. Фирташа, а по количеству компаний открытых в Европе, – И. Коломойского и Г. Боголюбова, а также структуры бизнесменов К. Жеваго, В. Пинчука, и В. Нусенкиса.

проектов в реальном секторе экономики Украины за последние десять лет ничтожно мало, как невелико и число крупных бизнесменов, имеющих инвестиции в странах СНГ<sup>1</sup>. В целом, олигархический капитал контролирует производство до 90% ВВП Украины<sup>2</sup>, однако основные фонды предприятий в подавляющем большинстве исчерпали свой ресурс, в связи с чем конкурентоспособность украинской продукции постоянно снижается<sup>3</sup>. Основные производственные отрасли реальной экономики: машиностроение, металлургия, химическая промышленность и сельское хозяйство находятся в тяжелейшем кризисе, причем относительно благоприятные перспективы металлургического и химического производств связаны с возможностями модернизации, но не имеют источников финансирования для обновления основных фондов. В целом, система доминирования олигархической собственности поставила современное украинское общество перед перспективой необратимой деиндустриализации<sup>4</sup>, которая, с учетом конъюнктуры мирового рынка и масштабной внешней задолженности (обусловленной в основном корпоративными займами), может наступить примерно через три года.

Украинские олигархи обладают устойчивыми связями, как в правительственных, так и оппозиционных структурах, что усиливает возможности влияния на процесс принятия решений, но в экономическом плане они с все с большей очевидностью превращаются в балласт, паразитирующий на внешних сырьевых и финансовых ресурсах, от которых, хотя и по-разному, зависит и бизнес «энергетика» Д. Фирташа, и «металлурга» Д. Ахметова, и стоящего относительно особняком по своей специализации бизнес В. Пинчука.

Предпринятые в начале 2013 года шаги президента В. Януковича по ограничению круга олигархических группировок, имеющих доступ к бюджетным потокам, очень осторожны<sup>5</sup>. Кроме того, с учетом амбиций его

---

<sup>1</sup> Считается, что российский вектор представлен частью бизнеса П. Порошенко, К. Григоришина, В. Нусенкиса и Б. Колесникова

<sup>2</sup> Кузьо Т. Олигархи захватили власть в украинской политике / URL: <http://blogs.pravda.com.ua/ukr/authors/kuzyo/4873ecb415bb7>

<sup>3</sup> Депутат Верховной рады: То, что выпускается на Украине – ниже всякой критики. 22.05.2013 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1661637.html>

<sup>4</sup> URL: <http://www.regnum.ru/news/1628852.html>. 23.02.2013.

<sup>5</sup> Янукович закрывает доступ к «кормушке» неугодным олигархам. 12.01.2013 / URL: <http://www.regnum.ru/news/1612331.html>

сына – А. Януковича, организационного воплощения предлагаемых проектов по добыче сланцевого газа, реверсных газовых поставок из Восточной Европы и ряда аналогичных начинаний, эти шаги означают не стратегический разворот на снижение социально-политической роли олигархов в украинской жизни, а лишь активизацию курса по увеличению числа олигархических структур и упрочению президентского контроля за их лояльностью.

Сформированная по итогам октябрьских 2012 года выборов Верховная Рада 7-го созыва отражает неустойчивость актуального баланса основных политических сил на Украине<sup>1</sup>. Ее состав подтверждает, с одной стороны, ведущую роль правящей Партии регионов (ПР), а с другой – отсутствие у нее конституционного большинства и высокий электоральный потенциал оппозиции, который в ближайшем будущем не позволяет значительно усилить влияние ПР. При этом объективные предпосылки взаимодействия между основными оппозиционными партиями («Батькивщина», «Удар» и «Свобода») выше, чем предпосылки сотрудничества с ПР, а их потенциальный блок фактически повторяет контуры «оранжевой коалиции», выигравшей борьбу за власть с помощью многочисленных демонстраций своих сторонников («Майдан»). Хотя в последнее время все попытки добиться масштабного повторения массовых антиправительственных выступлений неизменно терпели поражение, затяжное блокирование работы украинского парламента в начале февраля 2013 года стало для оппозиционных лидеров вполне успешным опытом мобилизации, аналогичной периоду раннего «Майдана». Другими словами, вероятность регулярной эскалации конфликтных ситуаций в парламенте Украины стала реальным риском, что существенно повышает затратность обеспечения ведущего положения ПР в украинской политической жизни.

Таким образом, «парламентский майдан» останется источником повышенной напряженности украинской политики. Однако, поскольку традиционный регионализм и отсутствие публичных лидеров с положительной харизмой в обозримом будущем будут препятствовать сплочению украинской оппозиции, роль «парламентского майдана» не

---

<sup>1</sup> *Портников В.* Карта успеха или раскола. Что показал исход выборов в регионах. 01.11.2012 / URL: [http://liga.net/opinion/81620\\_karta-uspekha-ili-raskola-chto-pokazal-ishhod-vyborov-v-regionakh.htm](http://liga.net/opinion/81620_karta-uspekha-ili-raskola-chto-pokazal-ishhod-vyborov-v-regionakh.htm)

следует переоценивать в контексте принятия командой президента В. Януковича важнейших государственных решений.

Таким образом, в сфере формальной и неформальной украинской политики сложилась патовая ситуация, препятствующая обеспечению, как функционирования, так и развития национальной экономики. Разворот в европейском направлении, опосредованный позицией большинства представителей олигархических групп, может, во-первых, привести к ускоренному разрушению хозяйственной системы страны, а, во-вторых, спровоцировать волну нестабильности в связи с сопряженными с европейским вектором проектами радикального перераспределения земельной собственности, де-факто становящейся главным национальным богатством Украины.

**Фактор регионального дисбаланса.** Важнейшим и постоянно присутствующим фактором политической жизни Украины является регионализм. Региональный формат нынешнего правительства отражает усиление влияния восточного сегмента украинской элиты в системе государственного управления. Одновременно произошло существенное ограничение представительства столичного (киевского) сегмента и численности выходцев из западных украинских областей. Изменения неформального регионального баланса объективно повышают управляемость центрального административного аппарата, но блокируют расширение социальной базы режима В. Януковича, усиливают оппозиционные настроения в среде киевской номенклатуры. Кроме того, при распределении правительственных и других высоких государственных постов сохраняется конкуренция «донецких» и «днепропетровских» кадров, которые ориентируются на различные олигархические группировки. Хотя вероятность открытого столкновения интересов внутри «восточного» блока украинских элит пока относительно невелика, но также невелика и вероятность безусловного объединения их политических ресурсов, тем более что позиции «днепропетровских» кадров укрепляются.

Двухлетний период пребывания у власти президента В. Януковича отмечен заметной консолидацией государственного управления, однако, в целом, властная вертикаль, опирающаяся на традиционную поддержку населения южных и восточных регионов Украины, остается неустойчивой. Несмотря на все усилия, политическое влияние правящей партии в лице ПР

не удалось расширить за пределы юга и востока страны, где сосредоточено три четверти ее электората. При этом заметная часть потенциальных сторонников ПР продемонстрировала недоверие к ее политике, поддержав во время парламентских выборов 2012 года партию коммунистов (КПУ).

Признаки неустойчивости основной массовой базы нынешнего украинского режима отмечаются в контексте протестных акций шахтеров и железнодорожников, состоявшиеся в начале 2013 года в Донецке, Луганске и Харькове, которые сопровождались не только социально-экономическими, но и социально-политическими требованиями к действующим властям регионального и центрального уровней.

На современном этапе усложнилась обстановка и внутри правящей ПР. С одной стороны, это связано с новым усилением позиций днепропетровской группировки, уступившей около восьми лет назад свое неформальное лидерство представителям донецких кадров, а другой – с ростом бюрократизации ПР и обособления правительственных чиновников от депутатского корпуса и рядовых членов партии. Однако украинское руководство во главе с В. Януковичем не располагает ресурсами для удовлетворения амбиций даже основных номенклатурных кланов ПР, и, вероятно, будет вынуждено прибегать к различным формам давления для поддержания внутривластной лояльности. В целом, нынешняя правящая партия Украины вступила в период перестройки с достаточно неопределенными результатами на ближайшие полтора-два года.

Социальная поддержка режима В. Януковича в украинском обществе продолжает оставаться неустойчивой. Существенным риском является также и предполагаемый перенос основного бремени издержек бюджетной экономии на массовые слои населения, включая низшие и средние звенья украинских элит. Неустойчивость властной вертикали на Украине носит системный и долговременный характер. Поэтому в ожидании очередных президентских выборов стратегия укрепления властной вертикали под руководством В. Януковича будет строиться на продолжении линии по созданию единолично контролируемого аппаратного ядра, консолидирующего высшие управленческие функции.

**Перекрестки интеграционного сотрудничества.** Украинская элита далека от установления оптимального баланса между «западным» и «восточным» векторами интеграционного сотрудничества. Более того,

состояние неопределенности согласуется с интересами влиятельной части предпринимательских и политических кругов, стремящихся сохранить «серые схемы» управления экономикой страны. Другими словами, в ближайшем будущем украинская сторона продолжит ситуативную ориентацию на интеграционные проекты как «восточного», так и «западного» форматов.

**Восточное направление интеграционного сотрудничества Украины.** Состоявшаяся летом 2012 года ратификация Украиной соглашения о Зоне свободной торговли СНГ (ЗСТ СНГ) демонстрирует возросший прагматизм украинского руководства в вопросах международного сотрудничества. Если еще недавно, при обсуждении перспектив вступления Украины в Таможенный союз (ТС), реакция основных политических оппонентов президента В. Януковича была резко отрицательной, а отношение правящей Партии регионов фактически повторяло негативные настроения антироссийских кругов, то на современном этапе вопрос об участии в «мягкой» интеграции по линии СНГ был решен положительно. Противники этого участия оказались в меньшинстве, как на уровне массовых слоев населения, которые, согласно опросам общественного мнения, в основном предпочитают российский вектор европейскому, так и в украинском парламенте. Важнейшую роль сыграла также активная позиция президента В. Януковича и премьер-министра Н. Азарова, публично озвученные высшими должностными лицами данные о планируемом росте экономических показателей и обещания продолжить переговорный процесс в целях оптимизации цен на энергоносители. Важными аспектами обоснования правительственного подхода к партнерству в формате ЗСТ СНГ стали намерения добиваться сокращения списка товарных изъятий во взаимной торговле с Россией, продвигать идею участия Украины в системе российских ГТС, а также заверения, что интеграционное сотрудничество в рамках ЗСТ СНГ не противоречит правилам ВТО. Эффективным аргументом сторонников расширения интеграционного сотрудничества по линии СНГ явилось парафирование 19.06.12<sup>1</sup> Украиной и ЕС соглашения о зоне свободной торговли, которое подтверждало официальный тезис о соблюдении баланса направлений международного сотрудничества.

<sup>1</sup> Подписание этого соглашения ожидается в ноябре 2013 г.



Вместе с тем, позитивные сдвиги в подходах украинской стороны к интеграционному сотрудничеству в рамках СНГ пока вряд ли можно рассматривать как окончательный этап формирования внешнеэкономического курса страны. Ощутимое противодействие этому курсу способны оказать не только представители западноукраинских элит, финансового сектора или сторонники Ю. Тимошенко в новом составе Верховной Рады, но и вполне лояльные лично президенту В. Януковичу кадры внутри Партии регионов. В целом, постоянно озвучиваемые предложения о сокращении списка товарных изъятий из соглашения о ЗСТ СНГ предвещают напряженный стартовый период реализации достигнутых договоренностей интеграционного плана.

**Западное направление интеграционного сотрудничества Украины.** Ориентация на интеграционное сотрудничество с ЕС была и остается стратегической целью правящих кругов Украины. Однако во второй половине президентского срока В. Януковича в реализации этой цели стали проявляться новые подходы. Они формировались под влиянием интересов преимущественно восточного сегмента украинской элиты, но были поддержаны и значительной частью представителей столичной (киевской) номенклатуры. В контексте вытеснения из официальной политической жизни Ю. Тимошенко команда В. Януковича продемонстрировала не только стремление устранить основного конкурента действующего президента, но и подчеркнуть самостоятельный статус Украины по отношению к европейским партнерами. В этой связи, заключенное Украиной летом 2012 года соглашение о создании зоны свободной торговли и подписание расширенного договора об упрощении визового режима с ЕС, можно рассматривать как ощутимую победу украинского руководства на западном направлении многовекторной внешней политики.

Тем не менее, значимость установившегося формата сотрудничества Украины с ЕС неоднократно оспаривалась, как сторонниками приоритетного развития отношений с СНГ, так и деятелями, считающими, что достигнутый выигрыш слишком скромнен, либо вообще отсутствует. В целом, согласно высказываниям критиков, ассоциация Украины с ЕС отдаляет начало ее фактического членства в европейском проекте, закрепляет долгосрочные обязательства перед европейскими партнерами, лишает ряда материальных выгод на западном направлении.

По данным социологических опросов, официальный курс на евроинтеграцию в той или иной степени поддерживает не более 40% украинского населения, причем сдерживающим моментом для части жителей западных областей являются радикальные националистические взгляды по отношению к Польше. Тем не менее, курс Украины на евроинтеграцию будет продолжаться, хотя и не столь прямолинейно, как еще несколько лет назад.

Характерными моментами украинской позиции являются, во-первых, регулярные подтверждения президентом В. Януковичем и высокими должностными лицами стремления к полномасштабному сближению с ЕС как стратегическому приоритету Украины, во-вторых, периодические ссылки на секьюритизацию интеграционных установок, которые определяются как один из ключевых вопросов национальной безопасности, в-третьих, утверждение, что вступление в ЕС принесет большую экономическую пользу для Украины, чем вступление в ТС, в-четвертых, попытки разделить политическую и экономическую составляющие сотрудничества с европейскими партнерами, в-пятых, критические высказывания в отношении ЕС в связи с отсутствием противодействия строительству газопровода «Южный поток», намеки на возможность принятия решений в сфере энергетики без согласования с европейским Энергетическим сообществом, несмотря на членство в нем.

Таким образом, обещанная президентом В. Януковичем в конце в 2011 года политика «активной реализации евроинтеграционного курса» сохраняет статус особого приоритета внешнеполитической деятельности украинского руководства, но основные моменты этой политики постоянно подвергаются прагматической переоценке. Вместе с тем, ожидать отказа украинской элиты от планов европейской интеграции в пользу восточного вектора сотрудничества нереалистично. Скорее, речь идет о попытках реорганизации системы связей с европейскими партнерами в соответствии с насущными потребностями украинской экономики, поскольку гипотетические перспективы наращивания транзитного потенциала Украины оказались заблокированы.

**Интеграционные предпочтения украинской элиты.** В целом, снижение напряженности между «западным» и «восточным» векторами интеграционной политики Украины в краткосрочной перспективе

маловероятны. Самым существенным препятствием для этого выступает деятельность украинского энергетического лобби. Однако важную негативную роль играет и влияние олигархических кругов в украинском информационном пространстве.

Тенденции развития политической ситуации и основные факторы формирования обстановки на Украине не позволяют рассматривать эту страну в качестве надежного партнера России. Несмотря на ряд демонстративных жестов в плане торга по сдаче украинской ГТС в аренду, интереса к диалогу с ТС/ЕЭП, половинчатых уступок относительно статуса русского языка и формальные ограничения критики советского периода украинской истории, правящие круги Украины во главе с президентом В. Януковичем со всей очевидностью завершают в настоящее время период колебаний между «западным» и «восточным» векторами стратегического сотрудничества. Судя по всему, выбор в пользу сближения с ЕС уже сделан. Но особенностью этого выбора является отсутствие завершенности, тем более что вопрос о том, кто и в каком объеме сможет спонсировать «европейскую траекторию» украинских элит остается открытым.

Разноформатный внешнеполитический торг, развернувшийся между Украиной и ЕС вокруг конкретных условий стратегического сближения, идет весьма активно, хотя и не афишируется в своих деталях. Значимость этого вектора взаимодействия для украинской стороны определяется не только позицией большинства верхнего слоя титульной элиты, но и личной заинтересованностью В. Януковича в повышении своего международного авторитета.

Участие США в процессах выбора украинских внешнеполитических ориентиров во многом определяется стремлением сохранить в сфере публичной политики ряд персоналий (и их окружения), в том числе бывших подписантов меморандума о партнерстве Украины с НАТО, а также поддержанием диалога по украинской проблематике с сопредельными с Украиной странами.

Что касается участия в Таможенном союзе (ТС/ЕЭП), то Украина по-прежнему отвергает планы своего полноправного членства, отказывается погасить семимиллиардный долг за российский газ и добивается неоправданных преференций в сфере российско-украинского сотрудничества. В этих условиях избранная правительством России и его

партнерами по ТС/ЕЭП принципиальная линия, отвергающая предлагаемый Киевом вариант формата «три плюс один», представляется обоснованной. Очевидно, что членом Таможенного союза и будущего Евразийского экономического союза может быть лишь такое государство, которое приняло и ратифицировало все документы ТС и принципы экономического союза.

Современные подходы украинского руководства к участию страны в региональных интеграционных процессах в «западном» или «восточном» измерениях по-разному определяется в аналитическом дискурсе. Но, как представляется, проблема выбора пути интеграционного движения заключается для Украины в искоренении иллюзий, связанных с географическим положением страны и надеждами местных олигархов на обретение статуса посредника в распределении ресурсных потоков между западным и восточным сегментами Европейского континента.

Ситуация на европейском фланге СНГ является неоднозначной, но она и не является источником прямых угроз российским интересам. Вызовы и риски связаны скорее с тем, что к западу от российских границ и вдоль западного периметра европейской части СНГ усиливается вероятность формирования таких угроз в недалеком будущем. Стремление определенных политических кругов превратить ближайшее региональное окружение России в буферную зону или в глубокую экономическую периферию ЕС (в отсутствии реальных ресурсов для ее подъема) чреваты повторением печального исторического опыта, когда общественные противоречия в «порубежье» крупных центров трансрегионального влияния объединяются в горячую конфликтную дугу мирового уровня.

\* \* \*

За почти четвертьвековой период своей истории СНГ стало неотъемлемым элементом постбиполярной международной системы. В целях повышения значимости СНГ как фактора регионального сотрудничества и укрепления взаимодействия России со странами ее ближайшего внешнего окружения целесообразно во-первых, сосредоточить внимание ученых и практиков на продвижении идеи социальной ответственности правящих кругов; во-вторых, рассмотреть дополнительный пакет многосторонних мероприятий по преодолению гуманитарных

вызовов политической стабильности; в-третьих, изучить возможность взаимного включения в информационное пространство СНГ регулярных выступлений представителей различных стран-членов Содружества. Повышение публичного характера контактов на уровне их элит и массовых слоев населения может стать очень полезным начинанием в поддержке политических инициатив интеграционного характера.