

ОПЫТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ С УЧАСТИЕМ РОССИИ И КАЗАХСТАНА В 1990-е гг.

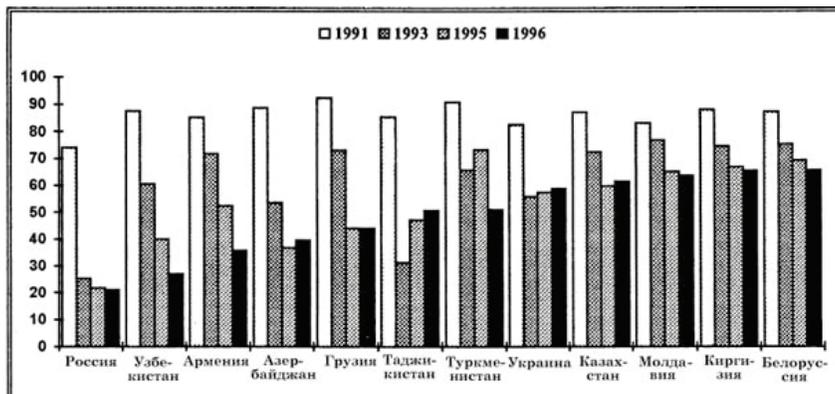
В статье рассматривается опыт постсоветской экономической интеграции в 1990-е гг. Несмотря на то что был предложен ряд проектов (Экономический союз, Евразийский союз, Таможенный союз), ни один из них не оказался успешным. Автор анализирует роль России и Казахстана в этих проектах, причины их неудач и то, как планирование российской внешней политики отразилось на экономической интеграции.

Ключевые слова: постсоветское пространство, экономическая интеграция, Россия, Казахстан.

В первые годы после распада СССР сохранялось большое количество объективных предпосылок для взаимовыгодного сотрудничества между его бывшими республиками: многолетние экономические связи, в том числе существовавший долгие годы единый производственный комплекс, сохранение до осени 1993 г. рублевой зоны¹, единое культурное пространство и др. Российское руководство, с одной стороны, было заинтересовано в поддержании сотрудничества в экономической и военной сферах со странами-участницами Содружества Независимых Государств (СНГ), а с другой – не было готово к принятию ответственности за происходившие на постсоветском пространстве процессы. Отношения с новыми государствами строились без четко выработанной политики и реализовались непоследовательно. Кроме того, первое время внутри властной элиты возобладало убеждение, что право России на определение будущего и реинтеграцию региона будет признаваться не только странами СНГ, но и на Западе² (тогдашний министр иностранных дел А. Козырев прямо заявлял: «...особая роль и ответственность России в рамках бывшего СССР должны учитываться западными партнерами и получать их поддержку»³).

Российские власти считали, что существующая экономическая взаимозависимость станет основой для поддержания близких связей и развития интеграционных процессов⁴, однако на практике для сохранения этих связей делали мало. Постепенно на постсоветском пространстве начали превалировать дезинтеграционные тенденции, экономическое взаимодействие ослабевало. В регион стали активно приходить внешние игроки: страны Запада, Турция, Иран, Китай и др.

Доля взаимной торговли стран СНГ в объеме их внешнего товарооборота в 1991, 1993, 1995 и 1996 гг. (в %)



Источник: *Шишков Ю.* Интеграция – процесс прежде всего экономический // Наука и жизнь. 1998. № 2. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/10289/> (дата обращения: 19.06.2015).

Процентное отношение объема взаимной торговли стран СНГ к совокупному объему их ВВП



Источник: Там же.

География экспортных товаропотоков в рамках СНГ
(в процентах от общего объема экспорта в страны Содружества)

Экспортеры	Год	Россия	Украина, Белоруссия, Молдавия	Казах- стан	Средняя Азия	Закавказье
Россия	1991	-	56,7	10,2	20,4	12,7
	1993	-	61,0	17,2	11,7	10,1
	1994	-	75,1	14,0	15,6	2,6
	1995	-	72,7	17,0	8,5	1,8
	1996	-	72,0	16,4	9,3	2,3
Украина, Белоруссия, Молдавия	1991	66,7	14,3	4,3	9,4	5,3
	1993	74,4	13,6	3,0	5,4	3,6
	1994	75,7	15,7	1,6	5,8	1,2
	1995	79,4	14,0	1,5	4,4	0,7
	1996	80,2	13,2	1,7	3,1	1,8
Казахстан	1991	60,8	15,0	-	21,5	2,7
	1993	70,2	12,4	-	14,0	3,4
	1994	80,8	8,1	-	9,0	2,1
	1995	79,9	6,9	-	12,3	0,9
	1996	80,4	7,6	-	11,5	0,5
Средняя Азия	1991	57,2	15,0	11,2	10,4	6,2
	1993	36,9	27,7	15,9	13,5	6,0
	1994	35,2	18,8	13,4	27,8	4,8
	1995	27,9	34,2	13,9	13,1	10,9
	1996	34,5	14,6	20,0	23,4	7,5
Закавказье	1991	65,0	17,1	5,2	7,9	4,8
	1993	53,6	20,1	8,4	10,5	7,4
	1994	52,4	22,0	3,5	16,9	5,2
	1995	48,5	24,2	3,9	7,7	15,7
	1996	45,1	7,7	3,8	16,1	27,3

Источник: Там же.

В Основных положениях концепции внешней политики Российской Федерации 1993 г.⁵ сотрудничество со странами СНГ (особенно с Украиной, Белоруссией и Казахстаном) указано как приоритетное, но по факту внешнеполитический курс России в первые годы президентства Б. Ельцина был ориентирован на развитие взаимодействия со странами Запада. Они, по словам А. Козырева, «для демократической России... столь же естественные друзья и в перспективе союзники, как они были врагами для тоталитарного СССР»⁶. Главным «естественным другом» признавались США, по отношению к которым в концепции 1993 г. существовала установ-

ка «на стратегическое партнерство, а в перспективе – на союзничество»⁷. Как отмечал А. Козырев, «только твердая политика реализации национально-государственных интересов страны через взаимодействие и партнерство с Западом поможет курсу реформ»⁸. Такая резкая ориентированность только на сотрудничество с Европой и США мешала выработке полноценной стратегии в отношении постсоветского пространства.

В 1993 г. была предпринята неудачная попытка интегрировать все страны СНГ в Экономический союз под эгидой России. Проект предполагал поэтапное формирование межгосударственной зоны свободной торговли, таможенного союза и общего экономического пространства. «Договор о создании Экономического союза» не гарантировал его появление в определенные сроки в ближайшем будущем, а предусматривал его постепенное создание «путем поэтапного углубления интеграции, координации действий в осуществлении экономических реформ», для чего были подписаны дополнительные соглашения⁹. Однако заявленные в соглашениях цели не были достигнуты.

В 1994 г. президент Казахстана Н. Назарбаев выдвинул идею о Евразийском союзе (ЕАС), реализованную лишь 20 лет спустя. Союз должен был «строиться на иных, чем СНГ, принципах», основу нового объединения должны были «составить наднациональные органы, призванные решать две ключевые задачи: формирование единого экономического пространства и обеспечение совместной оборонной политики»¹⁰. В СНГ решения по ключевым вопросам принимаются консенсусом, но при этом любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения¹¹. Проект Н. Назарбаева предполагал принятие решений на основе принципа квалифицированного большинства в 4/5 (четыре пятых) и их обязательность для всех членов¹².

Проект ЕАС был разослан руководителям государств Содружества, распространен в ООН и внесен в повестку саммита глав государств СНГ, состоявшегося в октябре 1994 г. Российская элита отнеслась к проекту более чем сдержанно. Б. Ельцин в ответ на вопрос о новом союзе сказал: «Не хочу обижать Назарбаева, но его идею надо изучать. Но это не бесспорный путь...»¹³. Кроме всего прочего, Москву смущал формат принятия решений: в Кремле были убеждены, что объединение должно учитывать вклад каждого государства, а следовательно, равноправия в этой структуре быть не может¹⁴. Лидер Узбекистана И. Каримов опасался роста влияния и претензий на региональное лидерство в Центральной

Азии со стороны Казахстана в случае успешной реализации проекта, поэтому заявил, что «...это идея, которую настойчиво пытаются обосновать, которую настойчиво пытаются разыграть для того, чтобы поднять свой рейтинг внутри Казахстана... эта идея обречена»¹⁵. Лидеры других стран СНГ отнеслись к предложениям Назарбаева в лучшем случае с вежливым интересом, но не поддерживали их¹⁶.

Однако постепенно Б. Ельцин и его окружение начали осознавать важность развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве как для интересов России, так и для интересов правящей элиты – в 1996 г. страну ждали президентские выборы. Равное партнерство с западными государствами (и особенно с США) оказалось невозможным. Все более актуальной становилась проблема расширения НАТО на Восток. Это вызвало раздражение в обществе и не могло не сказаться на рейтинге Ельцина. Поэтому во внешней политике РФ начали происходить изменения.

Новый глава российского МИДа Е. Примаков, назначенный на эту должность в начале 1996 г., стремился к отказу от политики «безоговорочного согласия» с западными инициативами. Будучи реалистом, он хорошо понимал возможности мировых держав и важность партнерства с ними. Однако, по его мнению, необходимо было дополнить российский внешнеполитический курс другими векторами, прежде всего путем укрепления сотрудничества с постсоветскими государствами.

В доктринальных документах того периода международная ситуация и место России в мире оцениваются иначе, нежели в аналогичных документах первой половины 1990-х гг. Так, в Концепции национальной безопасности 1997 г. говорится о «формировании многополярного мира», других положительных тенденциях в развитии мировой системы, но констатируется, что не только «влияние России на решение кардинальных вопросов международной жизни, затрагивающих интересы нашего государства, значительно снизилось», но и «усилилось стремление ряда государств к ослаблению позиций России в политической, экономической и военной областях». РФ характеризуется как «влиятельная европейско-азиатская держава, имеющая национальные интересы в Европе, на Ближнем Востоке, в Центральной и Южной Азии, в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Впервые подчеркивается «стратегическое положение <России> на Евразийском континенте»¹⁷, что очень хорошо сочетается со ставшими популярными во второй половине 1990-х гг. идеями неоевразийства¹⁸. В качестве методов

обеспечения национальной безопасности РФ в области экономики среди прочего упомянуто «формирование единого экономического пространства с государствами – участниками Содружества Независимых Государств», а одним из важнейших национальных интересов во внешней политике названо «всестороннее сотрудничество и интеграция в рамках Содружества Независимых Государств». Кроме того, подчеркивается, что «углубление и развитие отношений с государствами – участниками Содружества Независимых Государств является важнейшим фактором, способствующим урегулированию этнополитических и межнациональных конфликтов, обеспечению социально-политической стабильности на границах России и препятствующим в конечном итоге центробежным явлениям в самой России»¹⁹.

Однако к середине 1990-х гг. невозможность развивать активное взаимодействие в формате СНГ стала абсолютно очевидной. Поэтому в качестве нового приоритета была заявлена «разноскоростная интеграция», сотрудничество только с теми партнерами, которые в нем заинтересованы. Об этом говорится в Меморандуме Совета глав государств СНГ «Основные направления интеграционного развития Содружества Независимых Государств» от 21 октября 1994 г.: «Сохранение возможности разноскоростного движения в Содружестве, многовариантности форм участия в его деятельности позволит гибко учитывать интересы партнеров, их возможные особые позиции, продвигаться по пути углубления интеграции между теми странами, которые готовы к более тесному взаимодействию в различных сферах»²⁰. Кстати, упоминавшийся выше проект Евразийского союза также предполагал не «автоматическое участие» для всех государств СНГ, а интеграцию только заинтересованных сторон, в крайнем случае – лишь России и Казахстана, так как Н. Назарбаев хорошо понимал сложившуюся в СНГ ситуацию и хотел предложить эффективный проект, что было возможно только при ограничении числа его участников.

Осенью 1995 г. президентом РФ был утвержден Стратегический курс России с государствами-членами СНГ, в котором было обозначено, что «главной целью политики России в отношении СНГ является создание интегрированного экономического и политического объединения государств, способного претендовать на достойное место в мировом сообществе», а также вновь упоминалась «разноскоростная интеграция» как наиболее соответствующая ситуации модель развития («постепенное расширение Таможенного союза, включающего государства, связанные с Россией

глубоко интегрированной экономикой и стратегическим политическим партнерством»)»²¹.

Важным документом, посвященным СНГ, во время второго президентского срока Б. Ельцина стала принятая в 1997 г. Концепция экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств. В ней были перечислены все негативные тенденции, возникшие в экономиках молодых государств, указывалось на интеграцию как один из приоритетных путей выхода из кризиса («создание общего экономического пространства»), а также декларировалась идея «разноскоростной интеграции»: «переход от начальных форм межгосударственного сотрудничества к более высоким по мере создания объективных экономических предпосылок с учетом реальной ситуации в каждом из государств – участников Содружества и мирового опыта формирования региональных экономических сообществ»²². Российское руководство осознало важность постсоветского пространства для интересов страны и необходимость перехода к активной внешней политике на этом направлении. Разумеется, достижение практических результатов было намного тяжелее, чем теоретическое обоснование необходимости интеграции.

Под эгидой Москвы появляются два интеграционных проекта, предполагающих избирательное сотрудничество, – Союзное государство России и Белоруссии и Таможенный союз (ТС).

Вопрос функционирования Союзного государства (создано в 1996 г.) не входит в тему данной статьи, однако необходимо отметить, что этот проект является одним из примеров не слишком успешной интеграции, когда количество официальных заявлений и подписанных соглашений намного больше эффекта, оказываемого ими на политическую и экономическую жизнь стран-участниц²³.

В 1995 г. главами России и Белоруссии было подписано соглашение о создании Таможенного союза. К середине 1996 г. в него вошли также Казахстан и Киргизия – страны, заинтересованные в сближении с Россией по экономическим и политическим причинам, а также в связи с общими внешними угрозами²⁴. Был подписан Договор об интеграции в экономической и гуманитарной областях, предполагавший «создание в перспективе Сообщества интегрированных государств» (с возможностью введения единой валюты), при этом предусматривалось уже «в 1996 г. создание единой таможенной территории с обеспечением общей системы управления»²⁵, что должно было сэкономить значительные средства стран-участниц за счет отсутствия необходимости обустройства внутренних границ.

Формирование ТС должно было проводиться в два этапа. Первый этап (отмена тарифных и нетарифных ограничений во взаимной торговле, установление единого торгового режима, общих таможенных тарифов и мер нетарифного регулирования в отношении третьих стран) завершился в 1995 г. Второй этап предполагал объединение таможенных территорий стран союза в единую (с перенесением таможенного контроля на внешние границы союза). Однако из-за несовпадения экономических интересов страны не смогли согласовать общий перечень тарифных и нетарифных изъятий из режима свободной торговли, унифицировать положения применявшихся на тот момент двусторонних соглашений о свободной торговле и соответствующих протоколов об изъятиях²⁶. Декларировавшиеся в договоре «согласование внешнеполитического курса... и совместная охрана границ» также остались только на бумаге. В 1998 г. к союзу присоединился Таджикистан, но это не могло ни на что повлиять.

Дезинтеграционные тенденции вновь стали преобладать над интеграционными, а начавшийся финансовый кризис окончательно сделал невозможным создание полноценного Таможенного союза. Страны были вынуждены отказаться от принятия общего таможенного тарифа, был приостановлен процесс унификации таможенных пошлин, а после вступления Киргизии в ВТО²⁷ совпадение таможенного тарифа с тарифами стран-партнеров составляло, по имеющимся оценкам, всего 6 %.

Вопреки соглашениям, которые предусматривали обеспечение эффективного контроля на внешних границах ТС в целях недопущения незаконного товарооборота, из третьих стран на территорию России (по данным Таможенного комитета РФ) ежегодно ввозились без регистрации товары на миллиарды рублей. Широкое распространение получила практика реэкспорта из стран-партнеров (прежде всего Белоруссии) российских энергоносителей²⁸. Не удивительно, что в апреле 2000 г. Россия восстановила таможенный контроль на границе с Белоруссией, а в 2001 г. – с Казахстаном²⁹.

Руководство РФ в первые годы после распада СССР не уделяло должного внимания сотрудничеству с постсоветскими государствами, сосредоточившись на западном векторе внешней политики. Лишь с середины 1990-х гг. российские власти, осознавшие к тому моменту важность развития связей на постсоветском пространстве, стали предпринимать попытки по созданию проектов с более узким составом участников (в их числе всегда, за исключением Союзного государства, был Казахстан), однако и они не были успешны. Наря-

ду с РФ Казахстан выступил инициатором одного из интеграционных проектов, Евразийского союза, но он также не был реализован. Тем не менее важно отметить, что не произошло полного отказа от идеи постсоветской интеграции, а опыт, полученный тогда, помог успешнее реализовывать проекты в 2000-е гг.

Примечания

- ¹ См.: Казахстан вышел из рублевой зоны одним из последних, в октябре 1993 г., и не по собственному желанию. Подробнее см.: «Россия некультурно выпихнула Казахстан из рублевой зоны». Вспоминает глава НацБанка Марченко (интервью А. Иконникова) // ЦентрАзия. [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1067207520> (дата обращения: 19.06.2015); *Домбровски М.* Причины распада рублевой зоны [Электронный ресурс] // История новой России. URL: <http://www.ru-90.ru/content/домбровски-м-причины-распада-рублевой-зоны> (дата обращения: 19.06.2015).
- ² См.: *Ковальчук А.Т.* Эволюция российских концепций многостороннего взаимодействия и интеграционных процессов на постсоветском пространстве: Дис. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО, 2014. С. 72.
- ³ *Козырев А.В.* Стратегия партнерства // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002. Хрестоматия: В 4 т. Т. 1: Публикации / Сост. Т.А. Шаклеина. М.: РОССПЭН, 2002. С. 191.
- ⁴ См.: *Ковальчук А.Т.* Указ. соч. С. 76.
- ⁵ Основные положения концепции внешней политики // Внешняя политика и безопасность современной России.... Т. 4: Документы / Сост. Т.А. Шаклеина. М.: РОССПЭН, 2002. С. 22.
- ⁶ *Козырев А.В.* Указ. соч. С. 182.
- ⁷ Основные положения концепции внешней политики. С. 23.
- ⁸ *Козырев А.В.* Указ. соч. С. 184–185.
- ⁹ Договор о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=5465&req=doc> (дата обращения: 19.06.2015).
- ¹⁰ Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова, Москва, 29 марта 1994 г. // Президент Н.А. Назарбаев и современный Казахстан: Сб. документов и материалов: В 3 т. / Отв. ред. Б.К. Султанов.. Т. 3: Н.А. Назарбаев и внешняя политика Казахстана. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2010. С. 214–215.
- ¹¹ Устав Содружества Независимых Государств // Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата обращения: 19.06.2015).

- 12 См.: *Назарбаев Н.А.* Проект о формировании Евразийского союза государств. 3 июня 1994 г. // Внешнеполитические инициативы Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева. Алматы: Қазақ энциклопедиясы, 2010. С. 56.
- 13 *Сагадиев К.А.* Казахстан и Евразийский союз // Саясат. 1996. № 1.
- 14 См.: *Караваяев А.* Кризис интеграционных идеологий: евразийская идея // Информационно-аналитическое издание «Контур». [Электронный ресурс] URL: <http://www.contur.kz/node/277> (дата обращения: 19.06.2015).
- 15 *Портников В.* «Я уже много раз приговорен»: Интервью с И. Каримовым // Независимая газета. 1994. 21 июня.
- 16 См.: *Медведев Р.А.* Интеграционный проект Нурсултана Назарбаева: Сойдутся ли Восток и Запад // Экономические стратегии. 2008. № 2. С. 23.
- 17 Концепция национальной безопасности Российской Федерации 1997 г. // Центр по изучению проблем контроля над вооружениями, энергетике и экологии. [Электронный ресурс] URL: <http://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/snconold.htm> (дата обращения: 19.06.2015).
- 18 Подробнее см.: *Pavlenko O.V.* Russia's Mission in the World: The Geopolitical Debates // Вестник РГГУ. 2013. № 21 (122). Серия «Международные отношения. Зарубежное регионоведение». С. 41.
- 19 Концепция национальной безопасности Российской Федерации 1997 г. [Электронный ресурс].
- 20 Решение о Меморандуме Совета глав государств Содружества Независимых Государств «Основные направления интеграционного развития Содружества Независимых Государств» и Перспективном плане интеграционного развития Содружества Независимых Государств // Интернет портал СНГ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20544> (дата обращения: 19.06.2015).
- 21 Стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств // Министерство иностранных дел РФ. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/4e3d23b880479224c325707a00310fad> (дата обращения: 19.06.2015).
- 22 Решение Совета глав государств СНГ о Концепции экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств // Законы России. [Электронный ресурс] URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_524/doc524a751x935.htm (дата обращения: 19.06.2015).
- 23 Подробнее см.: *Васильев Е.В.* Эволюция внешнеполитической стратегии Белоруссии на современном этапе: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2014.
- 24 См.: *Лихачев А.Е.* Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 6. С. 5.
- 25 Договор между Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в

экономической и гуманитарной областях от 29 мая 1996 г. // Правовая система «Референт». [Электронный ресурс] URL: <http://www.referent.ru/1/34590> (дата обращения: 19.06.2015).

²⁶ См.: *Гусев Л.Ю.* Роль Казахстана в формировании правовой структуры Таможенного Союза: Взгляд из России // Информационно-аналитический центр по изучению постсоветского пространства. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ia-centr.ru/expert/4793/?expert> (дата обращения: 19.06.2015).

²⁷ В отличие от России, вступившей в ВТО в 2012 г. после консультаций с партнерами по уже новому Таможенному союзу, киргизские власти приняли это решение быстро и без должных консультаций с коллегами.

²⁸ См.: *Лихачев А.Е.* Указ. соч.

²⁹ См.: Таможенный союз: история развития // Сайт Евразийского делового совета. [Электронный ресурс] URL: <http://www.customs-union.com/новости-тс/таможенный-союз-история-развития> (дата обращения: 19.06.2015).