

Туманность перспектив ЕврАзЭС

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 385
Сентябрь 2015

Нику Попеску¹
Европейский институт исследований проблем безопасности

Появление на карте региональных интеграционных инициатив Евразийского Экономического Союза (ЕврАзЭС) в 2015 году произошло в сложном региональном контексте. Война в Украине и последовавшая за ней напряженность в отношениях между Россией и Западом были спровоцированы (именно спровоцированы, а не вызваны) разногласиями по торговым вопросам, которые возникли в 2013 году. Однако даже до того, как было официально объявлено о создании ЕврАзЭС, эта организация оказалась в эпицентре серьезного кризиса, который вывел на повестку дня геополитические последствия евразийской интеграции.

В основе нынешнего этапа этой интеграции лежат два аспекта: реальный и воображаемый. Реальный ЕврАзЭС является ничем особо не примечательной международной экономической организацией. А вот воображаемый ЕврАзЭС основан на геополитических устремлениях, на [видении](#) Евразийского Союза, который призван не только положить начало новому этапу постсоветской реинтеграции, но и стать одним из «основных компонентов глобального развития» наряду с такими организациями, как ЕС, НАФТА, АТЭС или АСЕАН. Такой Евразийский Союз призван стать венцом достижений российского президента Владимира Путина, который пытается обратить вспять цивилизованный развод постсоветских стран.

Дуализм евразийской интеграции является источником напряженности как в самом ЕврАзЭС, так и в его отношениях с внешними партнерами, поскольку отделить экономический аспект евразийской интеграции от геополитического очень сложно.

Евразийские экономические вопросы

Сам экономический аспект евразийской интеграции поднимает целый ряд вопросов. За более чем два десятилетия, прошедших с момента распада СССР, значимость России для

¹ [Nicu Popescu](#) – старший аналитик Европейского института исследований проблем безопасности. Данная статья частично основана на статье того же автора “Eurasian Union: the real, the imaginary, and the likely,” *Chaillot Paper* No. 132, EUISS, сентябрь 2014 г.

большинства бывших советских республик в качестве торгового партнера сильно упала. Экономический взлет Китая и налаживание отношений с ЕС коренным образом изменили систему экономических и торговых отношений на огромной территории, которая некогда была Советским Союзом. Для всех постсоветских республик, за единственным исключением Беларуси, ЕС и Китай сейчас являются более важными торговыми партнерами, чем Россия. Данный факт не является препятствием для интеграционных процессов между этими республиками, однако он означает, что экономическая отдача от интеграции может оказаться весьма ограниченной.

Таблица 1. Структура внешней торговли постсоветских государств в 2013 г.

Члены ЕвразЭС

	Крупнейшие торговые партнеры (исключая Россию) 2013	Торговля с Россией (% от всей внешней торговли), 2013
Россия		
Беларусь	ЕС: 26,2% Украина: 7,8%	Russia: 49,6%
Казахстан	ЕС: 32,8% Китай: 24,2%	Russia: 21,1%
Армения	ЕС: 27,9% Китай: 7,6%	Russia: 24,3%
Кыргызстан	Китай: 47,6% Казахстан: 9,6%	Russia: 19,7%

Остальные бывшие советские республики

Украина	ЕС: 31,2% China: 7,6%	Russia: 27,3%
Молдова	ЕС: 45,7% Украина: 10,1%	Russia: 18%
Грузия	ЕС: 26,7% Турция: 14,2% Азербайджан: 12,5%	Russia: 7,2%
Азербайджан	ЕС: 44% Индонезия: 8,1%	Russia: 7,4%
Таджикистан	Китай: 26,9% Иордания: 26,1%	Russia: 10,4%
Туркменистан	Китай: 42,7% Турция: 12,5% ЕС: 11,3%	Russia: 7%
Узбекистан	Китай: 22,5% Казахстан : 11,3% ЕС: 10,5%	Russia: 20,6%

Источник: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions>

Необходимо также учитывать, что и предшественник Евразийского Экономического Союза, Таможенный Союз, показал себя далеко не с самой лучшей стороны. После короткого периода подъема в 2010-2012 годах объем торговли между странами ТС (Россия, Беларусь и Казахстан) начал стремительно падать. В 2013 он сократился на 5,5%, в 2014 году на 11%, а в первой половине 2015 года на 25,6%.² Со временем эти ранние негативные тенденции, возможно, будут преодолены, однако они ставят под вопрос экономическую жизнеспособность ЕврАзЭС.

Евразийские политические вопросы

Помимо экономических сложностей, есть основания сомневаться в прочности и политического фундамента евразийской интеграционной инициативы. С одной стороны Россия является основным локомотивом процесса евразийской интеграции, который пользуется широкой поддержкой среди российских элит и широкой общественности. Однако, хотя этот консенсус выглядит прочным на поверхности, он вполне может вступить в противоречие с другими российскими тенденциями и социальными реалиями.

В частности, перспектива свободного движения рабочей силы между странами ЕврАзЭС является наиболее заманчивым преимуществом всего проекта для большинства постсоветских стран. В особенности это относится к среднеазиатским республикам, где сохранение доступа к российскому рынку труда является крайне важным фактором поддержания социально-экономической стабильности. Однако в самой России вопрос миграции вполне может оказаться политической бомбой замедленного действия. Российское правительство ставит цель либерализации и открытия своего рынка труда для стран-членов ЕврАзЭС, однако до 84% россиян выступают в пользу ужесточения, а не либерализации нынешней системы путем введения виз для мигрантов из Средней Азии.³ Враждебное отношение россиян к мигрантам иного этнического и культурного происхождения уже сейчас зачастую выливается в ожесточенные столкновения и беспорядки.⁴

Оппозиция к проекту ЕврАзЭС со стороны российских националистов пока еще не выкристаллизовалась. Это во многом объясняется популярностью среди россиян аннексии Крыма, а также тем, что враждебные националистические настроения в данный момент направлены в основном против Украины. Однако по мере завершения острой фазы украинского конфликта направленный против мигрантов российский национализм вскоре может принять форму резкого неприятия свободного движения рабочей силы между странами ЕврАзЭС. Попытки игнорировать такие настроения могут привести к новым внутривнутриполитическим проблемам. При этом отказ от свободного движения трудовой силы путем введения жестких миграционных правил и процедур пересечения российской границы может вызвать неприятие со стороны других членов ЕврАзЭС, для граждан которых возможность свободно устраиваться на работу в России является одним из основных преимуществ всего проекта.

² Евразийская Экономическая Комиссия, данные за [2013](#), [2014](#) и [2015](#) год (опубликованы 27 июля).

³ Левада-Центр, Опрос общественного мнения на тему «[Отношение к мигрантам](#)», 3 июля 2013 г.

⁴ См. также: Nicu Popescu, "[The Moscow riots, Russian nationalism and the Eurasian Union](#)," EUISS Brief no. 42, ноябрь 2013 г.

Евразийские геополитические вопросы

Когда одного российского эксперта спросили о том, чего Россия хочет от ЕврАзЭС, он ответил следующим образом: «Если лягушку бросить в кипяток, она сразу оттуда выскочит. Если же ее бросить в кастрюлю с холодной водой, а затем воду постепенно нагревать, то лягушка будет сидеть в кастрюле, пока не сварится. Роль ЕврАзЭС – стать ступенькой на пути к более мощному геополитическому проекту, не вызывая при этом слишком много возражений на ранних этапах». Однако даже если стратегия с вареной лягушкой работает в реальной жизни, нагревать воду в кастрюле России придется очень и очень постепенно.

При этом время может оказаться гораздо большей проблемой для самого ЕврАзЭС, чем для любителей варить лягушек. Экономическая дезинтеграция постсоветского пространства уже зашла довольно далеко и продолжается быстрыми темпами. ЕС и Китай стали гораздо более важными торговыми партнерами для большинства постсоветских стран, чем 10 или 20 лет назад. Эта тенденция будет продолжаться и в будущем, особенно в свете создания зон свободной торговли между ЕС и некоторыми из постсоветских стран, а также запуска китайского проекта «Экономического пояса Шелкового пути».

Представление о том, что экономическая интеграция может вести к созданию более тесного (гео)политического союза, не является новым. Европейская интеграция началась с создания общего рынка угля и стали, а затем распространилась на десятки новых сфер сотрудничества. ЕС прошел через несколько этапов углубления интеграции и расширения своего членства.

Перед евразийскими процессами интеграции стоят аналогичные вопросы – однако времени на поиск ответов у них намного меньше. Уже сейчас существуют серьезные противоречия между реальной Евразией (в форме ЕврАзЭС) и воображаемой (в форме российского видения геополитического суперблока). С одной стороны ЕврАзЭС призван стать локомотивом будущего геополитического Евразийского Союза. Но для того, чтобы проект экономической интеграции оказался успешным и продвигался вперед, нужен продуманный, целенаправленный и размеренный подход. На практике это означает небольшое число стран-участниц проекта, отсутствие в их отношениях слишком уж многочисленных или неразрешимых противоречий, а также наличие явных экономических преимуществ интеграции.

Логика геополитической Евразии требует совершенно противоположного. В соответствие с ней, чем больше участников в Евразийском Союзе, тем больше укрепляется имидж России в качестве великой державы. При этом данный союз должен приобрести свою окончательную форму в относительно короткие сроки, не дожидаясь еще большего ослабления некогда ведущей экономической роли России на постсоветском пространстве – роли, которая все больше переходит к Китаю и ЕС. Однако поспешное расширение союза тоже несет в себе серьезные риски: если к локомотиву евразийской интеграции сразу прицепить слишком много вагонов и дать на него слишком большую нагрузку, он этой нагрузки может просто не выдержать.

Данная проблема не нова; Россия, Казахстан и Беларусь пытаются ее преодолеть путем довольно осторожного расширения и углубления своей интеграции. Именно поэтому проект Евразийского Экономического Сообщества, запущенный в 2000 году и состоявший из шести государств, был закрыт, после чего Россия приступила к созданию Таможенного Союза с участием только Казахстана и Беларуси.

Есть некоторая вероятность того, что время будет работать в пользу углубления ЕврАзЭС – однако оно совершенно определенно не работает в пользу расширения проекта. Существует очевидный риск, что чем дольше будет откладываться расширение ЕврАзЭС, тем меньше останется заинтересованных в членстве кандидатов, поскольку другие постсоветские страны все больше интегрируются в международную систему торговли и принимают на себя соответствующие обязательства, которые усложнят вступление в ЕврАзЭС.

Украина: торговый конфликт, которого можно было избежать?

Возьмем, к примеру, Украину, в случае которой конфликт между приоритетами углубления и расширения ЕврАзЭС оказался наиболее острым. Когда проект ЕврАзЭС был еще на стадии подготовки в 2012-2013 годах, предполагалось, что Украина станет бриллиантом в короне евразийской интеграции. Чтобы развеять украинские опасения потери суверенитета, Россия отказалась от системы принятия решений квалифицированным большинством, существовавшей в Таможенном Союзе, в пользу принятия решений консенсусом (фактически предоставив каждому участнику проекта право вето). Другими словами, Москва обменяла простую и эффективную систему принятия решений, а также свой императив углубления интеграции, на потенциальное расширение проекта за счет вхождения в него Украины.

В итоге такой подход все равно не сработал. Во многом это объяснялось недостатком времени, поскольку Украина все ближе подходила к подписанию Соглашения об ассоциации с ЕС, которое включало в себя создание глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли. На бумаге Россия была против Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, ссылаясь на свои вполне реальные торговые интересы, а не геополитические планы. Москва высказывала опасения того, что европейские товары будут маркироваться как украинские и реэкспортироваться из Украины в Россию, обходя таким образом российские таможенные сборы. Она также утверждала, что Соглашение об ассоциации заставляет такие страны, как Украина и Молдова, «делать выбор» между Россией и ЕС.

Сами по себе обе эти проблемы можно было легко решить. Опасения перемаркировки и реэкспорта европейских товаров в Россию в принципе нельзя было назвать необоснованными – однако вопрос вполне решался путем налаживания более тесного сотрудничества в области правил определения страны происхождения товара (а не путем мощнейшей экономической и дипломатической кампании, которую Россия развернула против Соглашения об ассоциации в середине 2013 года). Более того, в мае 2015 года

Россия, Украина и ЕС фактически нашли техническое решение данной проблемы. В ходе переговоров они согласились «рассмотреть возможность пересмотре правил определения страны происхождения товара в зоне свободной торговли СНГ», а также «укреплять неформальный диалог в области таможенного сотрудничества с Россией и, при поступлении соответствующих запросов, предоставлять экспертную и техническую поддержку Участникам соглашения». Процесс, который начался с неприятия Россией стандартов, определенных в Соглашении об ассоциации, закончился согласием России адаптироваться к некоторым правилам данного Соглашения.

Что же касается выбора между свободной торговлей с Россией или свободной торговлей с ЕС, перед которым якобы была поставлена Украина, то данное опасение не представляется оправданным. Соглашение об ассоциации совершенно не несло никакой угрозы уже существующим торговым отношениям между Россией и ее постсоветскими соседями. Положения соглашений о зоне свободной торговли между ЕС и Украиной, Молдовой и Грузией были совместимы с уже существующими соглашениями о свободной торговле в рамках СНГ.⁵ В статье 18§1 Договора о зоне свободной торговли СНГ от 2011 года четко прописано, что «Настоящий Договор не препятствует Сторонам участвовать в соглашениях о таможенном союзе, свободной торговле и/или приграничной торговле в соответствии с правилами ВТО». Аналогичным образом, Соглашение об ассоциации не ставило перед Украиной или Молдовой требования выбирать между свободной торговлей с СНГ или ЕС. В тексте этих соглашений (в частности, в Статье 39 Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной) говорится, что эти соглашения «не исключают сохранения или создания таможенных союзов, зон свободной торговли или соглашений о приграничной торговле, за исключением случаев, когда они входят в противоречие с торговыми механизмами, оговоренными в данном Соглашении».

Наилучшей иллюстрацией совместимости между режимом свободной торговли в рамках СНГ и Соглашением об ассоциации является тот факт, что Молдова в настоящее время участвует в обоих режимах (так же, как и Сербия и в скором времени, возможно, Израиль). Россия ввела против Молдовы двусторонние торговые ограничения за то, что та подписала Соглашение об ассоциации, однако сама Молдова остается членом зоны свободной торговли СНГ.

На самом деле невозможным является лишь одновременное участие государства в зоне свободной торговли с ЕС и вступление в ЕврАзЭС. Присоединение к ЕврАзЭС означает делегирование суверенного права на ведение переговоров о торговых тарифах наднациональному органу. Это значит, что ведение независимых двусторонних переговоров о свободной торговле с ЕС (а не переговоров на уровне ЕС-ЕврАзЭС) становится юридически невозможным. Однако данная проблема была чисто теоретической, поскольку ни одна из стран, собиравшихся подписать Соглашение об ассоциации с ЕС (в т.ч. Украина при бывшем президенте Викторе Януковиче) никогда не выказывала намерения присоединиться к ЕврАзЭС.

Фактически украинский кризис спровоцировали не торговые вопросы, а чисто геополитические планы, в рамках которых Россия собиралась со временем «убедить» Украину присоединиться к ЕврАзЭС. Для того, чтобы такая возможность оставалась открытой, России пришлось выступить против подписания Соглашения об ассоциации

⁵ Грузия остается участником Договора о зоне свободной торговли СНГ, хотя она вышла из СНГ после войны с Россией в 2008 году.

между ЕС и Украиной. Тем самым она пыталась выиграть время, чтобы успеть превратить ЕврАзЭС в привлекательный для Украины проект. Данная стратегия не сработала и привела к негативным последствиям не только для Украины, но и для самой России, в т.ч. для российской экономики и способности России выступать в качестве политического и экономического локомотива евразийской интеграции. Провал этой стратегии также ударил по торговле между участниками евразийского интеграционного проекта, по экономической выгоды членства в ЕврАзЭС для его нынешних участников и по привлекательности проекта для новых участников.

Заключение

ЕврАзЭС уже стал реальностью, однако до его консолидации еще очень далеко. Экономическая выгода от участия в данном проекте не очевидна, а динамика торговых отношений между членами ЕврАзЭС уже сейчас становится проблематичной. В своей международной торговле большинство постсоветских стран все меньше зависят от России, и все больше от Китая и ЕС. Это подрывает потенциал ЕврАзЭС, его экономическую выгоду для существующих членов и привлекательность для будущих. Все эти вопросы еще больше осложняются геополитическим аспектом евразийской интеграции, который требует ускоренного расширения данного торгового блока, прежде чем он успел экономически консолидироваться.

Проект ЕврАзЭС в определенном смысле оказался в безвыходной ситуации. Он был задуман в качестве экономической инициативы, которая со временем помогла бы России добиться определенных геополитических целей. Однако российское представление о неотложности и приоритетности геополитических соображений помогло спровоцировать кризис в Украине. Это, в свою очередь, еще больше ударило по перспективам превращения евразийской интеграции в жизнеспособный экономический проект. Таким образом, вместо достижения геополитических результатов путем экономической интеграции, геополитика угрожает подорвать саму экономическую основу ЕврАзЭС.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
● TO RESEARCH AND
E U R A S I A ● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org