

№ 2, 2014

Вступительное слово редактора

Подписанный 29 мая 2014 г. Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) еще ожидает процедура ратификации во всех государствах-членах. Несмотря на то, что Договор пока не внесен на рассмотрение в парламенты евразийских партнеров, не возникает сомнений, что подконтрольные исполнительным органам власти парламенты России, Беларуси и Казахстана одобряют соглашение в сроки, необходимые для запуска ЕАЭС с 1 января 2015 г. Во втором номере «Евразийского обозрения» мы предлагаем вашему вниманию два аналитических материала, посвященных анализу различных аспектов Договора.

В статье, посвященной **актуальным событиям** евразийской интеграции, рассматриваются некоторые особенности Договора о ЕАЭС в сравнении с соглашениями в рамках европейского интеграционного проекта. Какому из перечня договоров в рамках почти полувековой европейской интеграции в большей степени соответствует Договор о ЕАЭС, содержит ли он положения о евразийских ценностях и принципах, в чем особенность системы принятия решений в рамках евразийской интеграции и как Беларусь может выйти из ЕАЭС, если пожелает, — основные вопросы, поднимаемые в материале.

Тема номера «Евразийского обозрения» — перспективы развития политической интеграции в рамках евразийского проекта. Согласованный Договор о ЕАЭС не содержит упоминания политических аспектов, хотя некоторые из них серьезно обсуждались Беларусью, Казахстаном и Россией на этапе подготовки соглашения. Арсений Сивицкий, директор Центра стратегических и внешнеполитических исследований, рассказывает, какие предложения об углублении политической интеграции рассматривали евразийские партнеры, и объясняет, почему страны не пришли к согласию по этим вопросам. Автор приводит видение будущего евразийской интеграции российской стороны и рассуждает, когда и при каких условиях Россия может форсировать создание полноценного политического объединения с евразийскими партнерами.

Андрей Елисеев, аналитик BISS
Редактор «Евразийского обозрения»

В номере:

АКТУАЛИИ:
**ЕАЭС и ЕС: сходства
и различия** 2

Андрей Елисеев

Евразийский проект:
не ценности, но принципы 2

Цели евразийского проекта:
отсутствие глобальной
повестки 3

Трехуровневая иерархия
в ЕАЭС 3

Выход из ЕАЭС: сложно,
но можно 4

ТЕМА ВЫПУСКА:
**Союз с политическими
«изъятиями»** 6

Арсений Сивицкий

Договор о ЕАЭС: никакой
политики, только бизнес 6

Российское видение:
от союза экономического к
политическому? 6

Евразийский парламент:
неудавшаяся попытка 7

Генеральный секретарь
ЕАЭС: только экспертные
обсуждения 8

Украинский кризис и
перспективы политической
интеграции 9

Новый геополитический
центр силы: амбиции
и реальность 10

АКТУАЛИИ

ЕАЭС и ЕС: сходства и различия

Андрей Елисеев

Евразийский проект: не ценности, но принципы

Анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного президентами России, Беларуси и Казахстана 29 мая 2014 г. на заседании Высшего евразийского экономического совета в Астане, показывает, что однозначного ответа на вопрос, какому соглашению в рамках европейской интеграции соответствует Договор о ЕАЭС, нет.

С точки зрения декларируемых целей и содержания, согласно Договору о ЕАЭС, — это региональный проект с сугубо экономическими целями. В этом смысле евразийское соглашение больше походит на Римский договор о создании Европейского экономического сообщества 1957 г. Римский договор предлагал создать таможенный союз, общий рынок товаров, услуг, рабочей силы и капитала, а также единую транспортную и сельскохозяйственную политику. Установленный Римским договором 12-летний переходный период напоминает 10-летний переходный период в ряде экономических сфер, предложенный Договором о ЕАЭС. Договор о ЕАЭС определяет следующие временные периоды ликвидаций барьеров в торговле наиболее чувствительными товарами:

- общий рынок лекарственных средства и медицинских изделий — с 1 января 2016 г.;
- общий электроэнергетический рынок — не позднее 1 июля 2019 г.; причем до 1 июля 2015 г. Высший совет утверждает концепцию, а до 1 июля 2016 г. — программу формирования общего рынка с крайним сроком выполнения мероприятий программы 1 июля 2018 г.;
- общий рынок газа, а также нефти и нефтепродуктов — не позднее 1 января 2025 г.; причем до 1 января 2016 г. Высший совет утверждает соответствующие концепции, а до 1 января 2018 г. программы формирования общего рынка газа, а также общего рынка нефти и нефтепродуктов с крайним сроком выполнения мероприятий программы 1 января 2024 г.

В соответствии с Договором о ЕАЭС Беларуси также предоставляется переходный период до 2016 г., в течение которого объем государственной поддержки сельского хозяйства должен быть уменьшен до 10% от валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в целом.

В Договоре о ЕАЭС, так же как и в Римском договоре, отсутствуют отсылки к общим (евразийским) ценностям. Принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод появились лишь в Маастрихтском договоре 1992 г., а явная отсылка к ценностям появилась лишь в Лиссабонском договоре (2007). Ныне действующий Договор о функционировании Европейского союза однозначно перечисляет ценности, на которых основан Евросоюз, — уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и уважения прав человека, включая права меньшинств. Учитывая, что евразийские партнеры не включили в соглашение аспекты политической интеграции, не удивительно, что ценностная часть не получила достаточной проработки.

Тем не менее в статье 3 Договора о ЕАЭС перечисляется ряд принципов, на основе которых ЕАЭС должен осуществлять свою деятельность:

- уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности;
- уважение особенностей политического устройства государств-членов;
- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов государств-членов;

- соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции;
- функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

С институциональной точки зрения Договор о ЕАЭС имеет много общего с более поздними, нежели Римский договор 1957 г., соглашениями о европейской интеграции. Так, Договор о ЕАЭС устанавливает, что высшим органом союза, который определяет стратегию, направления и перспективы формирования и развития ЕАЭС, является Высший Евразийский экономический совет (Высший совет), состоящий из глав государств-членов. Этот орган является аналогом высшего политического органа ЕС (Европейского совета), который был формализован лишь в 2009 г. со вступлением в силу Лиссабонского договора, с 1975 г. существует как неформальный орган ЕС. Однако при этом Договор о ЕАЭС не предусматривает создания наднационального парламентского органа, который, пусть и с весьма ограниченными компетенциями на то время, был создан еще в 1957 г. в соответствии с Римским договором о создании ЕЭС.

Цели евразийского проекта: отсутствие глобальной повестки

В статье 4 Договора о ЕАЭС перечислены три основные цели евразийского интеграционного проекта:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

В настоящее время европейская интеграция имеет широкий спектр целей и затрагивает самые разные аспекты. В сравнении с ЕАЭС они являются более разносторонними и в экономической (построение социальной рыночной экономики, содействие занятости и социальному прогрессу, защита и улучшение качества окружающей среды и др.), и в социальной (борьба против социального отчуждения, дискриминации, содействие справедливости и социальной защите, обеспечение равноправия женщин и мужчин, солидарность поколений, защита прав ребенка и др.), и в культурной сферах.

ЕАЭС придерживается скромной региональной повестки развития без претензий на продвижение своих принципов в отношении с внешним миром. В то же время Европейский союз, уже развивший и политический аспект интеграции, выступает как глобальный проект и продвигает свою повестку вовне. В отношении с внешним миром декларируются, в том числе, продвижение мира, безопасности и устойчивого развития на Земле, солидарность и взаимное уважение между народами, свободная и справедливая торговля, искоренение бедности и др.

Поскольку евразийский интеграционный проект пока фокусируется лишь на экономике, содержание Договора о ЕАЭС выглядит намного более государственно-центричным, нежели Договор о функционировании ЕС. В Договоре о ЕАЭС не содержится отсылок к правам граждан государств-членов (кроме единственного упоминания в преамбуле соглашения), а тем более отсутствует приложение, подобное Хартии Европейского союза об основных правах. В Договоре о ЕАЭС не выражена приверженность принципам subsidiarity и пропорциональности. Для сравнения: в рамках Договора о функционировании ЕС прикладному применению этих принципов, целью которых является приближение принятия решений к гражданам, посвящен целый специальный протокол.

Трехуровневая иерархия в ЕАЭС

В рамках ЕАЭС, кроме Суда Евразийского экономического союза, действуют еще три органа. Во-первых, это Евразийская экономическая комиссия (Комиссия) — постоянно действующий регулирующий орган Союза. Во-вторых, Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет), состоящий из глав правительств государств-членов, решения

которого имеют приоритет над решениями Комиссии. Он собирается не реже двух раз в год. В-третьих, Высший совет, в состав которого входят главы государств-членов, которые проводят заседания не реже, чем раз в год. Решения Высшего совета имеют приоритет над решениями Межправительственного совета и Комиссии.

Как видно, в отличие от Высшего экономического совета на уровне глав государств и глав правительств в действующем евразийском законодательстве, в ЕАЭС Межправительственный совет и Высший совет разделяются на два различных органа. В рамках ЕврАзЭС аналогичные функции исполнял Межгосударственный Совет, в состав которого входили главы государств и главы правительств государств-членов ЕврАзЭС¹. Таким образом, в условной иерархии² евразийских органов выше Комиссии как наднациональной евразийской структуры располагаются целых два межправительственных органа сотрудничества (Высший совет и Межправительственный совет).

Согласно Договору о ЕАЭС, в компетенции глав государств находятся самые важные функции. Высший совет, среди прочего, определяет стратегию развития ЕАЭС, утверждает состав коллегии Комиссии и распределяет обязанности между членами коллегии, назначает судей Суда Союза по представлению государств-членов, определяет размеры долевых взносов государств в бюджет Союза, утверждает бюджет Союза, дает поручения Межправительственному совету и Комиссии. Межправительственный совет является определенным промежуточным звеном между Высшим советом и Комиссией. Главы правительств в рамках евразийского законодательства призваны рассматривать вопросы, по которым при принятии решения в Совете Комиссии не был достигнут консенсус, представлять Высшему совету кандидатуры членов Совета и коллегии Комиссии, одобрять проекты бюджета Союза для последующего утверждения Высшим советом.

Равная представленность государств в органах Комиссии обеспечивается лишь для чиновников, назначаемых на должности директоров департаментов и их заместителей. Отбор кандидатов на занятие других должностей в департаментах осуществляется с учетом долевого участия государств в финансировании Комиссии. Размеры этих долевых взносов должен установить Высший совет. Вероятнее всего, большинство должностей в постоянно работающем наднациональном органе ЕАЭС займут граждане России. Впрочем, оговоренная равная национальная представленность лиц, занимающих основные должностные посты в Комиссии, выглядит достойным компромиссом евразийских партнеров.

Выход из ЕАЭС: сложно, но можно

Партнеры по евразийской интеграции учли опыт европейцев и предусмотрели в соглашении положение о выходе из ЕАЭС. В рамках законодательства ЕС до вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г. вообще отсутствовало положение о возможности добровольного выхода государства из ЕС.

Прочтение статьи 13 Договора о ЕАЭС в отрыве от других положений соглашения может создать впечатление, что выход из ЕАЭС может стать для государства-члена непосильной задачей. Согласно указанной статье, *«решения Высшего совета, связанные с прекращением членства государства-члена в Союзе, принимаются по принципу «консенсус минус голос государства-члена, уведомившего о своем намерении прекратить свое членство в Союзе».*

Однако положение отдельной статьи соглашения не может определять интерпретацию всего договора, если таковое противоречит общему духу соглашения. Так, статья 118 Договора о ЕАЭС указывает на то, что речь о принципе «консенсус минус голос государства-члена» идет в отношении процесса урегулирования финансовых обязательств, возникших в связи с участием в Договоре

¹ Положение о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества, <http://www.evrazes.com/docs/view/5>

² Условная иерархия в данном случае определена исходя из приоритетности решений органов в рамках ЕАЭС. В действительности, понятия иерархичности органов ЕАЭС евразийское законодательство не предусматривает. Органы ЕАЭС действуют в пределах полномочий, которые представлены им Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

государства-члена, которое намеревается выйти из ЕАЭС. В соответствии с соглашением такое требование остается в силе, несмотря на выход государства из Договора о ЕАЭС, вплоть до полного его выполнения.

Подлежащие урегулированию финансовые обязательства соглашения не содержит, но можно предположить, что таковыми в случае процедуры выхода страны будут, прежде всего, вопросы зачисления ввозных таможенных пошлин и компенсаций за недоуплаченные пошлины в рамках прежних евразийских соглашений. Так, к примеру, товары, ввозимые в целях проведения Чемпионата мира по хоккею в 2014 г. в Беларуси, освобождались от уплаты таможенных пошлин. В соответствии с действующим законодательством Европейского союза, выход из ЕС также сопряжен с переговорным процессом государства-члена с органами ЕС в связи с разнообразными сложностями, проистекающими в результате выхода (прежде всего, связанными с функционированием евро). Что касается временных рамок выхода из евразийского объединения, то действие соглашения в отношении государства прекращается по истечении 12 месяцев с даты получения Евразийской экономической комиссией письменного уведомления по дипломатическим каналам о желании выйти из Договора о ЕАЭС.

Таким образом, Договор о ЕАЭС в содержательном отношении весьма похож на Римский договор о создании Европейского экономического сообщества 1957 г. Оба документа оговаривают стандартные принципы региональной экономической интеграции: свободное передвижение товаров, услуг, рабочей силы и капитала, образование таможенного союза, скоординированную или согласованную политику в ряде экономических сфер, а также определенные переходные периоды. Вместе с тем система органов ЕАЭС весьма отличается от созданной в рамках Европейского экономического сообщества. Кроме отсутствия парламентского органа, структура органов ЕАЭС также примечательна наличием Межправительственного совета, который в условной иерархии органов находится между Высшим советом и Комиссией. Создатели евразийского объединения учли опыт европейской интеграции, безотлагательно формализовав Высший совет в качестве высшего органа ЕАЭС и включив в соглашение положение о выходе из ЕАЭС — то, что в законодательство ЕС привнес лишь недавний Лиссабонский договор.

ТЕМА ВЫПУСКА

Союз с политическими «изъятиями»

Арсений Сивицкий

Президенты Беларуси, Казахстана и России парафировали текст Договора о ЕАЭС, сделав еще один шаг в сторону углубления экономической интеграции на постсоветском пространстве. Окончательный текст Договора о ЕАЭС значительно отличается от его первоначальных проектов, так как в результате длительных переговоров между сторонами все спорные вопросы по тексту Договора были вынесены за скобки.

Договор о ЕАЭС: никакой политики, только бизнес

В содержание Договора не попали и малейшие намеки на политическую интеграцию в рамках ЕАЭС. В Преамбуле конечного варианта документа не осталось даже декларативного положения о стремлении сторон перейти на новый этап евразийской интеграции через продвижение от Евразийского экономического сообщества к формированию Евразийского союза. В Договоре зафиксированы лишь стремление сторон учредить ЕАЭС, в рамках которого обеспечивается свобода передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в некоторых отраслях экономики. По сути, только экономическая интеграция, никакой политики. Вероятно, для того, чтобы исключить всякие спекуляции по этому вопросу, в Договоре используется термин «евразийская экономическая интеграция», а не просто «евразийская интеграция», который, как правило, несет в себе политические коннотации.

Насколько известно, во время подготовки текста Договора принципиальная позиция Беларуси и Казахстана заключалась в том, что политический суверенитет стран является «незыблемым». И в этом контексте экономическая интеграция призвана «укрепить национальную государственность, сделать ее более устойчивой», но не наоборот. Благодаря усилиям белорусской и казахстанской сторон из текста Договора были исключены все положения, связанные с вопросами охраны границ, общего гражданства, внешней политики, системы обороны и безопасности, а также здравоохранения, образования, науки, культуры, поскольку они не относятся к экономической интеграции. Эти формы сотрудничества было предложено реализовывать в рамках других интеграционных структурах (таких, как ОДКБ и СНГ), а также в двустороннем формате.

Российское видение: от союза экономического к политическому?

Примечательно, что уже 5 июня, через несколько дней после подписания Договора о ЕАЭС, Александр Лукашенко на встрече с председателем Совета Федерации России Валентиной Матвиенко и главами российских регионов заявил, что ЕАЭС в будущем ожидает политическая и военная интеграция. Он предположил, что в скором будущем ЕАЭС придет к тому, что ОДКБ станет военной составляющей евразийского объединения³. Вероятно, белорусский президент имеет в виду то обстоятельство, что после гипотетического вхождения в ЕАЭС Армении, Кыргызстана и Таджикистана, состав участников в евразийском объединении станет такой же, как в рамках ОДКБ. Однако повлечет ли это сращивание двух интеграционных структур в единое целое, пока остается под большим вопросом. Исходя из опыта предшествующей политической интеграции на постсоветском пространстве (прежде всего, в рамках Союзного государства), можно утверждать, что видение архитектуры гипотетического политического Евразийского союза у сторон будет существенно отличаться друг от друга.

³ Лукашенко: Евразийский союз в будущем ожидает политическая и военная интеграция <http://news.tut.by/politics/402068.html>, <http://news.tut.by/politics/402068.html>.

Примечательно, что решение Армении и намерения Кыргызстана и Таджикистана присоединиться к Таможенному союзу российские эксперты объясняют теми преимуществами в сфере безопасности, которые эти страны получают от интеграции. Для Армении это якобы будет означать усиление военно-политических обязательств России в случае возможного конфликта с Азербайджаном, а для Таджикистана и Кыргызстана — в случае «экспорта нестабильности» из Афганистана после вывода контингента Международных сил содействия безопасности. Это еще раз свидетельствует о том, что для российской стороны наиболее важным является все же политическое измерение евразийской интеграции, которое связано, прежде всего, с обеспечением безопасности.

С одной стороны, в программных текстах президентов России, Казахстана и Беларуси, посвященных евразийским интеграционным процессам, вряд ли можно обнаружить даже намеки на политическую интеграцию. Белорусская и казахстанская стороны особенно осторожны в терминологии. Они последовательно предпочитали употреблять понятие Евразийского экономического союза, а не Евразийского союза. С другой — логика аргументации ряда российских официальных лиц и экспертов заключалась в том, что любая экономическая интеграция всегда в конечном итоге приводит к интеграции политической. В качестве самого яркого примера такого движения от экономического объединения к политическому блоку приводился Европейский союз. В этом контексте одно из предложений российской стороны заключалось в создании парламентского измерения ЕАЭС по аналогии с тем, которое существовало в Европейской экономической сообществе с 1957 г. — Европейским парламентом.

Евразийский парламент: неудавшаяся попытка

Впервые идею создания Евразийского парламента озвучил председатель Государственной думы Российской Федерации Сергей Нарышкин, который предложил не ограничиваться только Евразийской ассамблеей, а создать полноценный Евразийский парламент по примеру Европарламента⁴. Однако эта задача не может быть решена сразу и предусматривает поэтапное преобразование Межпарламентской Ассамблеи ЕвразЭС в Евразийскую Межпарламентскую Ассамблею, а затем — в полноценный Евразийский парламент.

Изначально даже планировалось, что положение о Евразийском парламенте войдет в Договор о ЕАЭС. В сентябре 2012 г. представители парламентов Беларуси, России и Казахстана уже обсуждали в Москве создание парламентского органа Евразийского экономического союза. Однако никаких конкретных договоренностей тогда достигнуто не было, был лишь установлен порядок функционирования рабочей группы по вопросам парламентского измерения евразийской экономической интеграции. Сергей Нарышкин, представляющий на этих переговорах российскую сторону, был явно раздражен такими результатами, поскольку белорусская и казахстанская стороны блокировали дискуссии, которые напрямую касались существенных вопросов функционирования будущего Евразийского парламента.

Неопределенным оставался и вопрос компетенций предполагаемого Евразийского парламента. Сергей Нарышкин, например, предлагал наделить его законодательно-инициативными и контрольными полномочиями по аналогии с Европейским парламентом. В этом контексте создание Евразийского парламента выглядело нецелесообразным прежде всего для белорусской и казахстанской сторон, так как трудно было себе представить, что евразийские парламентарии будут заниматься кодификацией международных договоров. К тому же образование Евразийского парламента автоматически преобразовало бы ЕАЭС в политическую единицу, что предполагало бы делегирование части компетенций национальных органов наднациональным институтам и, как следствие, ограничение государственного суверенитета. В конечном итоге Беларусь выступила против политических «наднациональных надстроек», а Казахстан заявил о недопустимости политизации ЕАЭС, закрыв этот вопрос на неопределенный срок.

В проекте Договора о ЕАЭС есть упоминание о Евразийской межпарламентской ассамблее — однопалатном органе парламентского сотрудничества, деятельность которого направлена на реализацию целей и задач ЕАЭС. В соответствии с принципом равного представительства, от

⁴ Нарышкин: Евразийский парламент нужно создать на основе прямых выборов. <http://ria.ru/world/20120425/634964685.html>

каждого государства-члена должно было делегироваться по 30 депутатов. Одной из задач будущей Евразийской межпарламентской ассамблеи должно было стать формирование согласованной правовой политики Союза с разработкой типовых проектов, на основе которых государствами-членами разрабатываются нормативные правовые акты законодательства государств-членов. Кроме этого, ассамблея готовила бы рекомендации по гармонизации (сближению, унификации) законодательства государств-членов и предложения по синхронизации процедур принятия законодательных актов в парламентах государств-членов.

Потерпев неудачу с лоббированием включения Евразийского парламента в структуру органов ЕАЭС, российская сторона выступила с более мягким предложением насчет Евразийской межпарламентской ассамблеи. Однако даже такой мягкий вариант парламентского измерения, судя по проектам Договора о ЕАЭС, мог существенно подорвать национальный суверенитет стран-участниц. Поэтому нет ничего неожиданного в том, что окончательный текст Договора о ЕАЭС положений о парламентском органе не содержит.

Генеральный секретарь ЕАЭС: только экспертные обсуждения

О том, что в понимании российской стороны евразийская интеграция ставит своей конечной целью интеграцию политическую, косвенно стало ясно, когда Россия попыталась форсировать создание ЕАЭС: она предложила не только разработать Договор о ЕАЭС к 1 мая 2013 г., но и учредить ЕАЭС уже в 2013 г. Исходя из логики движения от экономической интеграции к политической, это свидетельствовало о желании Москвы приблизить этап создания политического союза.

Тогда же в онлайн-пространстве активно начали обсуждаться слухи о якобы введении в структуру уставных органов ЕАЭС поста генерального секретаря. Правда, эта идея практически сразу же была опровергнута первым вице-премьером России Игорем Шуваловым. Однако на уровне экспертной дискуссии сюжет получил дальнейшее интересное развитие. В непубличных разговорах некоторые эксперты и дипломаты даже предполагали, что этот символический пост будет предложен одному из лидеров ЕАЭС (Лукашенко, Назарбаев) в качестве компенсации за делегирование части национального суверенитета на наднациональный уровень.

Разговоры о необходимости введения поста государственного секретаря ЕАЭС совпали с дискуссией в среде российского экспертного сообщества о том, что построение сильного и эффективного Евразийского союза с сохранением у власти национально ориентированных элит, прежде всего в Беларуси и Казахстане, невозможно. Мол, они всегда будут находить повод, чтобы тормозить евразийские интеграционные процессы, если последние не соответствуют национальным интересам или если требуют передачи хотя бы малейшей части суверенитета на наднациональный уровень.

Такая аргументация предполагает, что для успешной реализации проекта Евразийского союза необходимо «переформатирование» национальных политических элит постсоветского пространства. Мягкий сценарий такого переформатирования подразумевает либо создание различного рода политических наднациональных институтов (например, в виде Евразийского парламента), либо учреждение различных постов (например, генерального секретаря), благодаря которым могла бы формироваться и культивироваться устойчивая евразийская политическая идентичность. Поскольку, по мнению ряда российских экспертов, главной угрозой для проекта Евразийского союза является отсутствие стабильной и прочной основы для интеграции, за исключением политической воли лидеров России, Беларуси и Казахстана, как только они сойдут с политической сцены, евразийский проект может начать трещать по швам⁵.

Впрочем, в итоге в Москве от этой идеи отказались. Да и сложно представить себе ситуацию, при которой возможен обмен даже части реального национального суверенитета на какой-либо символический пост в ЕАЭС, как бы он громко не звучал. По крайней мере, не при нынешних лидерах Беларуси и Казахстана, для которых национальный суверенитет является одним из столпов их политической власти.

⁵ См. например: Зотов, В. Интеграционный проект России, Белоруссии и Казахстана: политические риски и угрозы. <http://www.regnum.by/news/analytics/1493393.html>

Украинский кризис и перспективы политической интеграции

Различия в позициях официальных Минска, Астаны и Москвы относительно признания результатов крымского референдума, в результате которого Крым и город Севастополь стали субъектами Российской Федерации, диссонировали между собой с самого начала крымского кризиса. И Беларусь, и Казахстан сразу же выступили за сохранение территориальной целостности Украины и решение крымского кризиса сугубо в рамках норм международного права. И хотя позже позиция Астаны, которая все же признала результаты крымского референдума как свободное волеизъявление населения, и Минска, выступившего с признанием вхождения Крыма в состав России де-факто, но не де-юре, были приведены к общему знаменателю с позицией Москвы, в столицах евразийских партнеров до сих сохраняются существенные разногласия по поводу восприятия украинских событий.

Прежде всего крымско-украинский кризис выявил серьезный дефицит доверия между Москвой, Минском и Астаной. Не стоит забывать, что Беларусь и Россия являются членами Союзного государства, имеют общую региональную группировку войск и (как и Казахстан) являются членами ОДКБ. Более того, между Беларусью и Россией существует соглашение о координации внешней политики и политики безопасности. Однако в случае крымского кризиса решение о присоединении Крыма к Российской Федерации (а значит, к Союзному государству и Таможенному союзу) Кремлем принималось единолично. Последовавшие за этим консультации в рамках союзных структур и ОДКБ носили чисто формальный характер и ни на что не влияли.

Этот факт демонстрирует дефицит доверия между партнерами по интеграции (предварительные консультации не проводились из-за возможных утечек информации со стороны союзников) и указывает на то, что Москва не считает необходимым принимать во внимание позицию своих союзников. С учетом экономической и военно-политической взаимозависимости России и других государств постсоветского пространства, особенно в свете евразийских интеграционных процессов, такое поведение может скорее навредить интеграционному проекту, нежели способствовать его успеху. По крайней мере, говорить о том, что после крымского и украинского кризисов Беларусь и Казахстан в среднесрочной перспективе согласятся на делегирование части своего политического суверенитета в гипотетические евразийские наднациональные политические надстройки, пока не приходится.

Опыт функционирования Союзного государства и ОДКБ в подобных кризисных ситуациях показывает, что, несмотря на декларируемое равенство сторон, по факту Москва принимает все решения самостоятельно, независимо от позиций своих союзников, а потом еще и оказывает политическое давление, чтобы Минск и Астана поддержали действия России (например, что касается присоединения к торговой войне в отношении украинских товаров). Подобную ситуацию можно было наблюдать по вопросу признания независимости Южной Осетии и Абхазии после российско-грузинского конфликта 2008 г. В условиях, когда главный партнер не соблюдает принципы равенства и необходимости координации своей деятельности, брать на себя какие-либо дополнительные политические обязательства в рамках ЕАЭС является нецелесообразным. Особенно в тех случаях, когда действия России приводят к серьезным внешнеполитическим санкционным последствиям со стороны мирового сообщества. Так, некоторые горячие головы в США, представленные политиками неоконсервативного толка, предложили ввести санкции не только в отношении России, но и против ее союзников, поддержавших действия Москвы в отношении крымско-украинского кризиса⁶. Очевидно, что если бы ЕАЭС на сегодняшний день уже был военно-политическим союзом, западные страны поступили бы таким образом в отношении всего блока, а не только России.

Вероятно, крымско-украинский кризис усилил переговорные позиции Беларуси и Казахстана по Договору о ЕАЭС. В непростых внешнеполитических условиях, сложившихся в результате присоединения Крыма, Россия не могла позволить себе еще и срыв подписания Договора о ЕАЭС, а потому была вынуждена смириться со многими претензиями Беларуси и Казахстана, вынеся все проблемные вопросы за скобки. Однако несомненно то, что по мере урегулирования украинского кризиса Кремль опять вынесет политические вопросы на повестку дня евразийской интеграции.

6 Russian Aggression Prevention Act of 2014. <https://beta.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2277/text>

Новый геополитический центр силы: амбиции и реальность

Договор о ЕАЭС устанавливает переходный период до 2025 г. для запуска общих рынков электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов. В этом же году в рамках евразийской интеграции должен появиться общий финансовый мегарегулятор – наднациональный орган, осуществляющий согласованную финансовую политику, контроль и регулирование денежно-кредитных систем государств ЕАЭС. Кроме того, к указанному сроку стороны договорились прийти к общему знаменателю в области макроэкономической, антимонопольной, валютной и финансовой политики.

По аналогии с последовательной европейской интеграцией, поднимать вопрос о политическом союзе было бы логично лишь после того, как будет создан прочный экономический союз, то есть после 2025 г. Однако вполне вероятно, что Кремль начнет форсировать этот вопрос намного раньше. Пока на фоне украинского кризиса, дабы окончательно не распугать своих союзников, которые и так достаточно чувствительно восприняли события в регионе, Россия не поднимает вопрос о политической интеграции в рамках ЕАЭС. Но рано или поздно украинский кризис закончится, и тогда в Кремле начнут смелее озвучивать идею о необходимости политической интеграции в рамках ЕАЭС, вновь заговорят и о евразийском парламенте, и о евразийских генсеках.

Следует учитывать, что в 2018 г. в России состоятся президентские выборы. В ходе предвыборной кампании в 2012 г. в качестве одного из своих основных программных пунктов Владимир Путин использовал идею создания Евразийского союза. Не исключено, что в 2018 г. мир увидит новую предвыборную статью, в которой будет обосновываться необходимость превращения постсоветского пространства в новый мощный геополитический центр силы, со всеми вытекающими политическими последствиями. К тому же последние данные социологии фиксируют наличие такого запроса в российском обществе. Если российская элита продолжит идеологический курс на противопоставление России западному миру, а в США в 2016 г. президентскую гонку выиграет политик неоконсервативного толка, то подобное пожелание российской стороны может оказаться вполне реалистичным. Очевидно лишь одно: если Россия и дальше продолжит ставить политический престиж выше экономической целесообразности, взяв на вооружение в качестве официальной идеологии так называемый “квазимистический шовинизм” (определение Збигнева Бжезинского⁷), то вряд ли ЕАЭС состоится как успешный проект экономической интеграции, не говоря уже о перспективах превращения его в политический союз.

⁷ Brzezinski, Z. Confronting Russian Chauvinism. <http://www.the-american-interest.com/articles/2014/06/27/confronting-russian-chauvinism/>