

Евразийский экономический союз: власть, политика и торговля

Доклад № 240 (Европа и Центральной Азия) | 20 июля 2016 г.
Перевод с английского языка

Оглавление

Краткое содержание	i
I. Введение	1
II. Распад СССР и постсоветская интеграция	2
А. Большой замысел Путина	3
III. ЕАЭС как идея: евразийство	7
IV. ЕАЭС как политический проект	9
V. ЕАЭС как экономический блок	11
А. Институты	11
В. Торговля	12
С. Санкции	14
D. Экономическое влияние	16
VI. Социальное благосостояние и миграция	18
VII. Расширение и народная поддержка	20
VIII. ЕАЭС и мир	22
А. ЕАЭС и Китай	22
В. ЕАЭС и ЕС	23
IX. Заключение	27
Приложения	
А. Карта Евразийского экономического союза	28
В. Торговля членов ЕАЭС с Россией, Китаем и ЕС	29

Краткое содержание

Евразийский экономический союз (ЕАЭС), образованный в 2015 году Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Беларусью и Арменией, претендует на то, чтобы стать первой успешной инициативой на постсоветском пространстве, призванной снять торговые барьеры и обеспечить интеграцию раздробленного, экономически отсталого региона. Сторонники союза настаивают, что он может стать механизмом для диалога с Европейским союзом (ЕС) и другими международными партнерами. Критики усматривают в нем дестабилизирующий проект, который усиливает доминирование России в регионе и ограничивает связи остальных его участников с Западом. В ЕС считают, что из-за проекта восточным соседям ЕС будет труднее сохранять суверенитет при принятии решений. Позиции ужесточились после того, как Армения в 2013 году отказалась от подписания соглашения об ассоциации с ЕС и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли, а также после аннексии Россией Крыма.

Формально ЕАЭС — экономический, технократический проект, дающий его участникам ряд преимуществ, в частности облегчение трансграничной торговли и упрощение трудовой миграции. Вместе с тем он создает экономические риски за счет подъема внешнеторговых тарифов и потенциального отказа от ориентации экономики на глобальные рынки. Пока союз был малоуспешным с экономической точки зрения, хотя выход на российский рынок труда стал важным мотивирующим фактором и в конечном счете позитивным результатом для постсоветских экономик, переживающих не лучший период. На фоне торговых споров, санкций и регионального экономического кризиса объем взаимной торговли внутри ЕАЭС упал в 2015 году на 26%. Оптимисты на это возражают, что зато улучшился правовой статус трудовых мигрантов внутри блока, а в долгосрочной перспективе выгоду принесет гармонизация таможенного и торгового регулирования.

Однако основную политическую напряженность вокруг ЕАЭС создает его роль в региональной политике. Россия видит союз не только как экономическое объединение, но и как механизм институционализации своего влияния на соседей и как создание блока в новом международном порядке. Такой подход приводит к возникновению напряженных отношений с членами и столкновению с другими интеграционными процессами в странах, соседствующих одновременно с ЕС и Россией, в частности с соглашением об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (СА/УВЗСТ) с ЕС. В Москве считают такие инициативы ЕС вторжением в свою сферу влияния. Столкновение разных региональных проектов усугубило напряженность и конфликт на Украине в 2014 году. Тогда Москва настаивала, что СА/УВЗСТ наносит вред ее экономике, а официальные представители ЕС расценивали эти возражения как политические и обращали внимание на то, что выполнение стандартов ЕС не обременяет компании ЕС ни при экспорте в Россию, ни при сотрудничестве с российскими компаниями. Обе стороны видят друг в друге соперников, однако прочие государства — члены ЕАЭС, кроме России, стремятся использовать все возможности для углубления отношений с ЕС.

Благодаря более тесной экономической интеграции внутри ЕАЭС должна снизиться вероятность конфликтов между его членами (например, между Россией и Казахстаном). Упрощение трансграничной торговли и передвижения способны ослабить напряженность в Центральной Азии. Однако если Россия станет использовать ЕАЭС для политического доминирования в регионе и как платформу для конфронтации с Западом, другие члены вполне могут расценить организацию как угрозу своей независимости. Альтернативные экономические партнерства, будь то с ЕС или Китаем, станут притягательнее и потенциально могут привести к напряженности между Москвой и остальными членами ЕАЭС.

Из-за неясной роли и будущего ЕАЭС, а также противостояния с Россией по поводу Крыма и востока Украины ЕС трудно выработать согласованную политику в отношении союза. Одни официальные представители Брюсселя и государства-члены выступают против всяких переговоров, опасаясь, что это приведет к легитимизации политики России применительно к соседям и разрыву двусторонних отношений ЕС с Арменией, Казахстаном, Кыргызстаном и Беларусью, а между тем эти отношения переживают в последние полтора года оживление. Другие настаивают, что благодаря взаимодействию ЕС с ЕАЭС, возможно, удастся осуществить прорыв в отношениях с Россией, или как минимум это поспособствует наведению мостов или даже ослаблению давления на восточных соседей и страны Центральной Азии, некоторые из которых жаловались на то, что зажаты между Москвой и Брюсселем.

Сейчас политическое взаимодействие между двумя блоками выглядит малореальным, особенно пока не выполнены такие условия, как реализация Минских соглашений по конфликту на Украине. В то время как Москва неоднократно выражала заинтересованность в формализации отношений, многие в ЕС опасаются, что такой шаг запустит по сути пустой процесс под видом нормальных отношений, но с минимальной реальной пользой.

Если подойти к вопросу с полным осознанием упомянутых рисков, технические переговоры между ЕС и ЕАЭС на низком уровне могут, однако, помочь в получении информации для выработки будущих стратегий и принести практические выгоды в краткосрочной перспективе, по меньшей мере с точки зрения определения тем для обсуждения в будущем.

Вместе с тем взаимодействие на высоком уровне следует начинать лишь после серьезных изменений в российской политике как на Украине, так и применительно к другим государствам региона, что крайне маловероятно в кратко- и среднесрочной перспективе. ЕС также придется изучить вопрос о том, послужит признание ЕАЭС укреплению или, наоборот, ослаблению возможностей более мелких членов ЕАЭС самостоятельно определять двусторонние отношения с Брюсселем.

Москва/Астана/Бишкек/Душанбе/Брюссель, 20 июля 2016 г.

Евразийский экономический союз: власть, политика и торговля

I. Введение

Это первый из двух докладов, где будет собрана информация по обсуждаемому вопросу о ЕАЭС и других региональных проектах в странах, соседствующих с Россией. В нем изучается развитие института, его экономическое и политическое влияние, а также геополитическое значение. Во втором докладе будет подробнее рассмотрена роль ЕАЭС в Центральной Азии, его экономическое влияние на более мелкие государства-члены и его взаимоотношения с другими региональными проектами, такими как «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП). Исследования проводились в Москве, Астане, Бишкеке, Душанбе и Брюсселе в 2015–2016 годах.

II. Распад СССР и постсоветская интеграция

В исследованиях Кризисной группы, проводившихся в Центральной Азии и на Кавказе, указывалось на нестабильность, вызванную закрытыми или спорными границами, недостаточное экономическое сотрудничество и политические споры между странами бывшего СССР¹. Региональные инициативы, способствующие экономическому процветанию, должны укреплять политическую и социальную стабильность. Проекты, открывающие границы и способствующие трансграничному сотрудничеству, помогают предотвращать конфликты и справляться с ними. На практике же постсоветские региональные проекты зачастую вели к разногласиям и обострениям, вместо того чтобы снимать политическую и экономическую напряженность. Хотя ЕАЭС делает заявку на укрепление сотрудничества и интеграции в регионе, пока его развитие чаще усугубляет напряженность между Россией и ее соседями.

После распада СССР в 1991 году многие бывшие советские республики враждебно относились к региональной реинтеграции, однако с конца 1990-х годов шесть ключевых государств постоянно пытались реализовывать разные региональные инициативы, хотя и безуспешно². В качестве локомотивов процесса выступали Беларусь, Россия и Казахстан. Кыргызстан и Таджикистан искали в близких отношениях с Москвой экономических выгод и укрепления безопасности. Армения хотела тесных связей с Россией в области безопасности и экономики из-за своего конфликта с Азербайджаном, закрытия границ с ним и с Турцией. Но даже между этими государствами из-за различий в экономической и торговой политике трансграничная торговля и передвижения были затруднены. Таможенники богатели, а региональная торговля приходила в упадок.

Когда Россия, Казахстан и Беларусь объявили в 2006 году о создании нового Таможенного союза (ТС), известие было встречено очень скептически. Однако экономический кризис 2008 года подстегнул его построение. В 2009 году страны договорились о едином кодексе, который должен был заменить внутреннее

¹ Брифинги Кризисной группы по Европе и Центральной Азии: № 76, «Kyrgyzstan: An Uncertain Trajectory» [«Кыргызстан: неясная траектория»], 30 сентября 2015 г.; № 74, «Испытания в стрессовом режиме для Казахстана», 13 мая 2015 г.; № 71, «Армения и Азербайджан: сезон рисков», 26 сентября 2013 г.

² Страны Балтии отказались от членства во всех постсоветских организациях, включая слабое Содружество Независимых Государств (СНГ). Азербайджан, Грузия, Узбекистан и Туркменистан свели свое участие в возглавляемых Россией региональных организациях к минимуму. Молдова начала движение в сторону Западной Европы. Разделенная внутри Украина колебалась. Первая постсоветская организация, Содружество Независимых Государств, была создана в декабре 1991 года. Изначально в ее состав вошли 11 бывших советских республик. Ей, однако, не удалось сохранить тесные экономические и политические связи между членами, однако Договор о зоне свободной торговли 2011 года оказался уже успешнее. Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан в 2000 году создали Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), но проект по большей части не удался. Как писал старший аналитик Института Европейского союза по исследованию вопросов безопасности Нику Попеску, «новейшая история попыток России реинтегрировать постсоветское пространство представляет собой череду беспорядочных и неудачных политических и экономических инициатив». «Eurasian Union: The real, the imaginary and the likely» [«Евразийский союз: реальный, воображаемый и вероятный»], Институт Европейского союза по исследованию вопросов безопасности, сентябрь 2014 г.

законодательство. Официальный запуск ТС состоялся в 2010 году. В отличие от предыдущих соглашений, ТС оказал ощутимое влияние, убрав таможенные барьеры в 2011 году. В нем также предусматривалось взаимодействие с режимом международной торговли, приоритет нормативных положений Всемирной торговой организации (ВТО) и координация вступления России в ВТО в 2012 году. В январе 2012 года три страны запустили проект Единого экономического пространства (ЕЭП) для более широкой гармонизации политики. Крупным изменением стало создание в том же году Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) — надгосударственного органа с полномочиями, превышающими полномочия самих государств. Все эти шаги привлекли к себе внимание: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) охарактеризовал ТС как частичный успех. Но уже в 2012 году возникали вопросы по поводу политического характера союза и того, не может ли он служить «прикрытием для собирания Россией бывших советских земель»³.

А. Большой замысел Путина

В ноябре 2011 года Владимир Путин в рамках своей кампании по возвращению на пост президента РФ предложил создать новую региональную инициативу — «Евразийский союз». Предполагалось, что его основой станут ТС и ЕЭП, призванные обеспечить более тесную экономическую интеграцию и свободу передвижения трудовых ресурсов и капитала, а прообразом во многом послужил ЕС. Путин отрицал, что это попытка возродить Советский Союз, заявляя, что новый союз будет «открытым проектом» и приведет своих членов в «Большую Европу»⁴.

Несмотря на то что в риторике основной упор делался на экономическую интеграцию и модернизацию, в 2013 году, когда новая организация вступила в прямую конкуренцию с Восточным партнерством ЕС, стало ясно, что ей придаётся большое геополитическое значение и с ней связываются определенные геополитические ожидания. Россия выступила против соглашений об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (СА/УВЗСТ), которые Армения, Грузия, Молдова и Украина обсуждали с ЕС. СА/УВЗСТ создает базу договорных отношений, ведущих к системной реформе экономики и регулирования. УВЗСТ облегчает доступ на внутренний рынок ЕС, поэтому она не совместима с другими договорами, в рамках которых государство из УВЗСТ поступает своими суверенными правами на определение внешнеторговых

³ Рилька Драгнева, Катарына Вольчук, “Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines” [«Евразийская экономическая интеграция: институты, обещания, несоответствия»], *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration* [«Геополитика евразийской экономической интеграции»] (Лондон, 2014 г.), с. 8–15. Светлана Пыркало, “Customs Union of Russia, Kazakhstan and Belarus is first success in CIS integration, says EBRD” [«ЕБРР: „Таможенный союз России, Казахстана и Беларуси — первый успех в интеграции СНГ“»], ЕБРР, 7 ноября 2012 г. Ольга Шумило-Тапиола, “The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?” [«Евразийский Таможенный союз: друг или враг для ЕС?»], Фонд Карнеги за международный мир, октябрь 2012 г.

⁴ Владимир Путин, «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня», *Известия*, 3 октября 2011 г. Этот политический аспект нового союза приветствовали националисты-евразийцы, в частности Александр Дугин. См. его работу «Великая война континентов» (Москва, 2014 г.), с. 106.

тарифов. На практике это означает, что государство из УВЗСТ не может вступить в ЕАЭС. Россия выступала резко против уровня экономического сотрудничества, предусматриваемого соглашениями, утверждая, что это повредит ее собственным экономическим интересам. Политические возражения Москвы против тесных отношений между ЕС и государствами из УВЗСТ были еще сильнее⁵.

Помимо политических реформ, предусматриваемых соглашениями об ассоциации, применительно к торговле УВЗСТ включали в себя два ключевых аспекта: отмену большинства таможенных тарифов при торговле с ЕС; обширные, системные реформы, направленные на приведение значительной части внутреннего законодательства в соответствие с правилами ЕС, чтобы обеспечить выполнение нормативов ЕС в самых разных областях, таких как технические препятствия к торговле, санитарные и фитосанитарные стандарты, госзакупки, политика в сфере конкуренции.

ЕАЭС, построенный по модели ЕС, имел сходные цели: отменить таможенные пошлины между государствами-членами (и ввести единый внешнеторговый тариф для третьих стран), а также выработать общие стандарты для товаров внутри членов и создать единый рынок услуг и труда. Однако, в отличие от требований ЕС, нормативные требования ЕАЭС были менее современными и не предполагали кардинальных перемен, так как в их основу легли более привычные советские технические стандарты — ГОСТы. Если УВЗСТ потенциально оказывает значительное структурное влияние, стимулируя экономические реформы, то ЕАЭС, напротив, вряд ли сыграет какую-то роль в исправлении ситуации с низким качеством государственного управления и коррупцией, а значит, меньше угрожает существующим политическим и деловым элитам.

Под давлением России сначала Армения, а потом и Украина отказались от соглашений с Брюсселем в пользу нового евразийского объединения. Россия продавала разворот Еревана в сентябре 2013 года — всего два месяца спустя после окончания работы над СА/УВЗСТ. Общество было расколото. Многие хотели сохранить хорошие отношения и с ЕС, и с Москвой, но Россия использовала отношения в области безопасности для того, чтобы отговорить армянское руководство⁶.

Украинское общество расколосось на тех, кто поддерживает Москву, и на тех, кто ориентирован на ЕС; многие предпочитали не делать окончательный выбор. Киев всегда маневрировал между Москвой и Западом, чтобы максимизировать экономические и политические выгоды. В октябре 2013 года под давлением России президент Виктор Янукович заявил, что не будет подписывать

⁵ Хотя вхождение Украины в УВЗСТ действительно создавало сложности для российско-украинских экономических связей, потенциальные проблемы, возможно, были преувеличены, и трехсторонние переговоры по УВЗСТ между Россией, ЕС и Украиной приостановились, скорее, по политическим, а не торговым причинам.

⁶ Подробнее см. Паскаль Де Микко “When choosing means losing: The Eastern partners, the EU and the Eurasian Economic Union” [«Выбрать значит проиграть: Восточное партнерство, ЕС и Евразийский экономический союз»], исследовательская группа Европейского парламента, март 2015 г. “EU Relations with Armenia” [«Отношения ЕС с Арменией»], Служба внешних связей ЕС. Ричард Гирогосян, “Armenia and the Eurasian Economic Union: The View from Yerevan” [«Армения и Евразийский экономический союз: взгляд из Еревана»], Европейский совет по внешним связям, 8 января 2015 г.

СА/УВЗСТ на саммите ЕС, назначенном на следующий месяц. Вызванные этим антиправительственные демонстрации в Киеве вылились в его свержение в феврале 2014 года, вслед за чем последовала российская аннексия Крыма и конфликт на востоке Украины.

Только три государства: Россия, Беларусь и Казахстан — 29 мая 2014 года подписали Договор о Евразийском экономическом союзе. Изначальная путинская формулировка «Евразийский союз» была сочтена слишком политической, и для определения характера и пределов действия соглашения в его название добавилось слово «экономический». Присоединение Армении было согласовано в октябре 2014 года, а Кыргызстана — в декабре. ЕАЭС с участием России, Беларуси, Казахстана и Армении заработал с 1 января 2015 года. Членство Кыргызстана, широко поддержанное внутри страны (что отражает традиционно тесные связи с Россией), было подтверждено в мае и формализовано в августе. По словам государственных должностных лиц Кыргызстана, отказаться от членства они не могли, потому что боялись проблем для своих мигрантов в России и экономической изоляции. Все основные торговые и транспортные маршруты страны пролегают через Казахстан. Один из официальных лиц сказал: «Нам пришлось вступить в ЕАЭС, а не то нам перекрыли бы казахскую границу»⁷.

Таким образом, ЕАЭС родился на фоне международного конфликта и разногласий по вопросам геополитики. Украинский конфликт стал концентрированным выражением опасностей, стоящих за напряженностью между конкурирующими региональными проектами, и сильно затруднил всякий диалог с ЕС. Беларусь и Казахстан, обеспокоенные негативными последствиями конфликта, стали более осторожно подходить к евразийской интеграции. С точки зрения некоторых западных комментаторов, украинские события подтвердили опасения по поводу того, что ЕАЭС поставит под угрозу стабильность в регионе и ухудшит отношения с Западом⁸. Скептики настаивали, что ЕАЭС «обречен на провал», «не более чем иллюзия» и «не доживет до конца 2015 года»⁹.

⁷ По всей видимости, добавление слова «экономический» к названию союза лоббировал президент Назарбаев. Бенуа Виткин “Vladimir Putin’s Eurasian Economic Union gets ready to take on the world” [«Евразийский экономический союз Владимира Путина готовится покорять мир»], *The Guardian*, 28 октября 2014 г. Интервью Кризисной группы с советником правительства, Бишкек, апрель 2015 г.

⁸ Типичная точка зрения — мнение Ариэля Коэна, который в 2013 году предупреждал, что «ЕАС [Евразийский союз] может поставить под угрозу стабильность в регионе и подорвать экономическую и политическую свободу в Восточной Европе и Центральной Азии». “Russia’s Eurasian Union Could Endanger the Neighborhood and U.S. Interests” [«Российский Евразийский союз — потенциальная угроза для соседей и интересов США»], *The Heritage Foundation*, 14 июня 2013 г.

⁹ Тони ван дер Тогт, Франческо С. Монтеcano, Ярослав Козак, “From Competition to Compatibility: Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations” [«От конкуренции к совместимости: евразийские итоги в отношениях ЕС и России»], доклад Нидерландского института международных отношений *Clingendael*, октябрь 2015 г.; Антон Барбашии, “The Eurasian illusion: the myth of Russia’s Economic Union” [«Евразийская иллюзия: миф о российском экономическом союзе»], *Foreign Affairs* (интернет-версия), 15 января 2015 г.; Нейт Шенккан, “Eurasian disunion: why the Union might not survive 2015” [«Евразийское разъединение: почему союз может не дожить до конца 2015 года»], *Foreign Affairs* (интернет-версия), 26 декабря 2015 г.

Несмотря на то что год он все-таки пережил, союз столкнулся с серьезными сложностями из-за международной напряженности, разногласий между государствами-членами и экономического кризиса в регионе. А самое главное, он так и не справился с задачей примирить свои многочисленные ипостаси как идеологической цели, геополитического проекта и экономического блока.

III. ЕАЭС как идея: евразийство

Официальные публикации ЕАЭС в основном состоят из оптимистической статистики и технических новостей, но иногда попадают и романтические упоминания евразийства — расплывчатой и спорной идеологии, уходящей корнями в дискуссии в среде русских эмигрантов в Европе в 1920-х годах¹⁰. Такие философы, как Петр Савицкий, утверждали, что Россия должна считать себя не частью Европы, а центром Евразии — региона степей, простирающихся от европейских Карпат до границ Китая и определяемого как отдельная цивилизация: не европейская, не азиатская, а смесь славянских и тюркских народов с Россией в самом своем сердце. Возродившаяся в 1990-х годах, идея Евразии теперь превратилась в ключевой элемент внешнеполитической риторики России¹¹.

Эта идея до конца не определена географически и идеологически¹². Сейчас используются как минимум четыре широких трактовки. Крайне правые идеологи, такие как Александр Дугин, видят в евразийстве одновременно глобальную кампанию против Запада и процесс неоимперской региональной интеграции с центром в Москве¹³. Отголоски его антизападного мышления можно заметить в официальной политике, однако преувеличивать его влияние не стоит.

Более умеренная позиция, которую, сохраняя некоторый националистический подтекст, поддерживают ряд российских государственных должностных лиц и аналитиков, заключается в том, что евразийство — способ для России утвердиться на международной арене. Такие сторонники евразийской интеграции считают, что для России ЕАЭС — это способ и «вернуться к Азии», и воссоединиться с Европой на собственных условиях¹⁴.

Более либеральные сторонники ЕАЭС отвергают националистические версии и делают акцент на практических связях между евразийской интеграцией и международной экономической системой в широком смысле, между Западом и Востоком. Такой технократический подход к евразийству часто встречается среди представителей региональных институтов, но люди, разделяющие его, находятся в меньшинстве: у экспертов до сих пор силен скептицизм по поводу перспектив региональной интеграции, и московские политические аналитики не слишком разделяют энтузиазм по поводу ЕАЭС как института¹⁵.

У Казахстана своя собственная интерпретация евразийства, продвигаемая президентом Нурсултаном Назарбаевым в многочисленных публикациях и ре-

¹⁰ «Евразия: От идеи – к интеграции», Евразийская экономическая комиссия (Москва, 2015 г.).

¹¹ Подробнее по вопросу см. Марлен Ларюэль, «Russian Eurasianism: An Ideology of Empire» [«Русское евразийство: идеология империи»] (Балтимор, 2012 г.).

¹² Марлен Ларюэль, «Eurasia, Eurasianism, Eurasian Union: Terminological Gaps and Overlaps» [«Евразия, евразийство, Евразийский союз: терминологические пробелы и пересечения»], PONARS Eurasia, № 366 (2015); Александр Дугин предлагает семь значений евразийства. Дугин, «Великая война континентов», указ. соч., с. 131–143; у Винокурова и Либмана можно найти три. Евгений Винокуров, Александр Либман, «Евразийская континентальная интеграция» (Санкт-Петербург, 2012 г.), с. 12–23.

¹³ Дугин, «Великая война континентов», указ. соч., с. 133.

¹⁴ Интервью Кризисной группы с учеными, Москва, март 2016 г.

¹⁵ Евгений Винокуров, «Прагматическое евразийство», Россия в глобальной политике (интернет-версия), №2, 2013 г. Интервью Кризисной группы с аналитиками, Москва, март 2016 г.

чах с начала 1990-х годов. Здесь тоже нет четкого определения. Это полезная метафора, которая позволяет не делать сложный выбор в многовекторной внешней политике государства и в то же время помогает консолидировать многонациональное население, но она резко противоречит русскоцентрированным идеологиям¹⁶. Лидеры Казахстана далеки от того, чтобы поддерживать великодержавные устремления Москвы. Они видят в ЕАЭС средство сдерживания России внутри надгосударственной организации.

Благодаря всем этим разным трактовкам — начиная с автаркической, неоимпериалистической и антилиберальной идеологии и заканчивая структурой для межэтнического сотрудничества и экономической интеграции — евразийство является очень гибкой идеологией. Члены ЕАЭС могут поддерживать «интеграцию», замалчивая при этом фундаментальные различия во внешней политике, но из-за этого им трудно выработать согласованный путь развития ЕАЭС.

¹⁶ Гулам Мустафа, “The Concept of ‘Eurasia’: Kazakhstan’s Eurasian Policy and its Implications” [«Понятие „Евразии“: евразийская политика Казахстана и ее последствия»], *Journal of Eurasian Studies*, том 4, № 2 (2013), с. 160–170. Винокуров, Либман, указ. соч., с. 19.

IV. ЕАЭС как политический проект

Помимо идеологической основы ЕАЭС, предметом споров является и его геополитическое значение. В то время как российские официальные лица не скрывают важность ЕАЭС в их видении России как великой державы, представители Беларуси и Казахстана постоянно подчеркивают, что ЕАЭС — чисто экономическая инициатива без явных политических обязательств. Напряженность, возникающая ввиду противоречия между этими представлениями, наверно, представляет собой центральную проблему, стоящую перед ЕАЭС, и будет определять направление его развития в будущем.

В российской концепции есть три главных геополитических аспекта. Во-первых, президент Путин часто отмечает, что международная система раскалывается на «геополитические зоны» (своего рода идея многополярного мира) и что ЕАЭС должен стать одним из таких полюсов, или зон. «Евразийская интеграция, — говорил он, — это шанс для всего постсоветского пространства стать самостоятельным центром глобального развития, а не периферии для Европы или для Азии»¹⁷.

Некоторые из российских официальных лиц описывают это в почти экзистенциальных терминах. Как отмечал советник президента Сергей Глазьев, «Россия стоит перед недвусмысленным выбором: либо стать полноправным, мощным идеологическим и цивилизационным центром [...], либо интегрироваться в один из существующих центров силы и утратить свою идентичность». В этой логике ЕАЭС — механизм российского влияния в «сфере особых интересов» в бывших советских республиках, где Россия противостоит западному политическому влиянию и влиянию в области безопасности, достигнутому, в частности, путем «цветных революций» в Грузии, Кыргызстане и на Украине. Российские официальные лица продолжают считать, что Запад играет в Евразии дестабилизирующую роль и пытается подорвать дружественные режимы¹⁸. Поэтому внутри ЕАЭС нужна большая политическая интеграция, способная противостоять такому влиянию.

Во-вторых, российское руководство рассматривает ЕАЭС как механизм, призванный не допустить поглощения соседей конкурирующими региональными блоками, в частности Восточным партнерством (ВП) ЕС, и потенциальными проектами, возглавляемыми Китаем. В сотрудничестве ЕС со странами бывшего СССР ему видится экспансионистское предвещье расширения НАТО, в котором, с российской точки зрения, есть угроза интересам России в области безопасности¹⁹.

¹⁷ Владимир Путин. Пленарная сессия международного дискуссионного клуба «Валдай», Новгородская область, 19 сентября 2013.

¹⁸ Сергей Глазьев, «Russia and the Eurasian Union» [«Россия и Евразийский союз»], «Eurasian Integration – The View from Within» [«Евразийская интеграция: взгляд изнутри»], под ред. Петра Дуткевича и Ричарда Саквы (Routledge, 2015 г.), с. 84–96. Дмитрий Тренин, «Russia's spheres of interest, not influence» [«Сфера российских интересов, а не влияния»], *The Washington Quarterly*, том 32, № 4 (2009), с. 3–22. «Lavrov accuses West of seeking 'regime change' in Russia» [«Лавров обвинил Запад в том, что тот добивается „смены режима“ в России»], Reuters, 22 ноября 2014 г.

¹⁹ Алексей Подберезкин, ученый и советник органов государственной власти, считает евразийский блок потенциальным «[третьим центром] силы и влияния, способным стать противоре-

В-третьих, еще более амбициозное видение ЕАЭС — это представление о нем как о ядре более широкого регионального объединения, «большой Евразии», простирающейся «от Мурманска до Шанхая»²⁰. В июне 2016 года президент Путин заявил о поддержке «большого Евразийского партнерства с участием [ЕАЭС], а также стран, с которыми у нас уже сложились тесные отношения: Китай, Индия, Пакистан, Иран», а также с ЕС²¹. Все это пока по большей части только риторика, но идеи будущего сотрудничества с Китаем, Индией и Ираном — это общие черты евразийства.

Члены ЕАЭС отличаются определенным сходством политического мышления: и Беларусь, и Казахстан, и Россия с подозрением относятся к продвижению западной демократии и защите прав человека. Однако первые две страны выступают резко против понимания ЕАЭС как тесного политического союза или блока с антизападной повесткой. Назарбаев и президент Александр Лукашенко открыто противятся любой политической интеграции, будь то объединенный парламент или общая валюта. Обе страны углубляют отношения с ЕС, хотя по-прежнему сопротивляются содержательному обсуждению вопросов прав человека и демократизации²².

Сильные расхождения между членами по поводу российской внешней политики, в частности по Украине, затрудняют региональную интеграцию; отсутствие политической солидарности проявляется и в других конфликтах. Вспышка боевых действий в Нагорном Карабахе в апреле 2016 года обнажила резкие противоречия. Отношения Казахстана с Азербайджаном теснее, чем с другим членом ЕАЭС — Арменией. Поэтому апрельский саммит ЕАЭС, который планировалось провести в Ереване, пришлось перенести в Москву, после того как казахские официальные лица ясно дали понять, что не приедут в Ереван на фоне продолжающегося вооруженного противостояния в Нагорном Карабахе²³.

сом двум уже существующим возглавляемым с США и Китаем. Такой центр силы мог бы помешать договоренностям между двумя уже существующими за счет третьих стран». А. И. Подберезкин, К. П. Боришполец, О. А. Подберезкина, «Евразия и Россия» (Москва, 2013 г.), с. 109. «„Восточное партнерство“: проблемы реализации и возможные последствия», Совет Федерации РФ, ноябрь 2009 г., с. 33–37.

²⁰ «К великому океану – 3. Создание центральной Евразии», международный дискуссионный клуб «Валдай», июнь 2015 г. «Нарышкин: Россия хотела бы создать зону свободной торговли с ШОС и АСЕАН», ТАСС, 19 апреля 2016 г.

²¹ Выступление на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, 17 июня 2016 г., <http://kremlin.ru/events/president/news/52178>.

²² «Полемика экспертов Казахстана: „ЕАЭС — союз конкурентов или союзный застой?“, Российский совет по международным делам, май 2015 г. Парламент Казахстана 17 марта 2016 года ратифицировал Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве с ЕС. По словам высокопоставленного дипломата из ЕС, «Казахстан не хочет эксклюзивного брака с Россией». Интервью Кризисной группы, Астана, апрель 2015 г. Робин Эммотт, “Europe ends sanctions on Belarus, seeks better ties” [«Европа снимает санкции с Беларуси и стремится наладить отношения»], Reuters, 15 февраля 2016 г.

²³ Сара Ходжоян, “Conspicuous by Presence: Armenia attends EEU summit moved from Yerevan amid Karabakh crisis” [«Бросающееся в глаза присутствие: Армения явилась на саммит ЕАЭС, перенесенный из Еревана из-за карабахского кризиса»], Armenianow.com, 14 апреля 2016 г.

V. ЕАЭС как экономический блок

Большинство жителей региона будут оценивать ЕАЭС по его влиянию на повседневную деловую жизнь, торговлю и трудовую миграцию. Его успешность в долгосрочной перспективе будет зависеть от способности к выстраиванию эффективных институтов, либерализации торговли и стимулированию экономического процветания. Пока союз не оказал почти никакого положительного влияния. В 2015 году объем взаимной торговли внутри блока сократился почти на 26%, а внешней торговли с третьими странами — на 34%. Цифры ухудшились из-за волатильности валютных курсов и низких цен на нефть, но экономические проблемы подорвали веру в блок; некоторые государства-члены восстановили торговые барьеры в попытке защитить свой внутренний рынок²⁴.

A. Институты

В отличие от предыдущих региональных инициатив, ЕАЭС — потенциально мощный надгосударственный орган, который уполномочен принимать в согласованных сферах торговой политики решения, стоящие выше узконациональных интересов. Главный офис Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) в Москве располагает командой из более чем 1000 высококвалифицированных специалистов, но часто национальные лидеры оттесняют ЕЭК на задний план, предпочитая по-прежнему разрешать экономические споры путем заключения политических сделок, а не согласно утвержденным правилам и процедурам.

Созданную частично по брюссельскому шаблону, ЕЭК возглавляют десять «членов коллегии» (министров) — по два от каждого из государств-членов. Каждый из них руководит несколькими из более чем 25 специализированных департаментов, из которых, возможно, самым большим и важным является департамент торговой политики. Возглавляет комиссию бывший премьер-министр Армении Тигран Саркисян. Другими ключевыми членами являются министр торговли Вероника Никишина, которая была заместителем главы делегации на переговорах по вступлению России в ВТО, и министр интеграции и макроэкономики Татьяна Валова. В Брюсселе некоторые видят в этих высокопоставленных технократах компетентных потенциальных собеседников, но их политические полномочия сильно ограничены²⁵.

Теоретически решения ЕЭК должны иметь обязательную силу для всех государств-членов, если они принимаются двумя третями голосов на заседании коллегии, проходящем в полном составе. Однако каждое из государств может наложить вето через Совет Евразийской экономической комиссии, в который входят вице-премьеры правительств государств-членов и который утверждает решения коллегии. На практике решения обычно принимаются на основе кон-

²⁴ Олег Черковец, «Что же за интеграция такая?», Правда, 5–8 февраля 2016 г. «Об итогах внешней и взаимной торговли товарами Евразийского экономического союза. Январь – декабрь 2015 года», ЕЭК, 17 февраля 2016 г. По данным МВФ, ВВП России в 2015 году упал на 3,7%. («Снижение спроса, ухудшение перспектив», январь 2016 г.)

²⁵ Структуру ЕЭК см. на сайте www.eurasiancommission.org. Интервью Кризисной группы с представителями ЕС, Брюссель, март 2016 г.

сенсуса, достигаемого путем длительных обсуждений с национальными ведомствами либо напрямую, либо через консультативные комитеты (консультативные органы при коллегии)²⁶. Спорные ситуации быстро доводятся до уровня премьер-министров, которые встречаются дважды в год в рамках Евразийского межправительственного совета. Вопросы, вызывающие особые разногласия, выносятся на Высший Евразийский экономический совет, который созывается не реже раза в год на уровне глав государств.

Такая структура, по-видимому, хорошо работает в областях, где относительно мало противоречий и решения носят в основном бюрократический и технический характер. В областях же, где противоречия есть, возникают три ключевые проблемы:

- Хотя Россия находится в коллегии в меньшинстве и не имеет права вето, она больше влияет на принятие решений. Часть официальных лиц это отрицают. «Возможно, мы слишком часто уступаем», — пожаловался один российский эксперт²⁷. Но в целом не могут не сказываться экономический и политический вес России в совокупности с ее техническими преимуществами и экспертными знаниями (большинство из тех, кто работают в ЕЭК, — граждане России).
- В распоряжении ЕЭК мало реальных санкций, и, добиваясь исполнения решений, она полагается на политические рычаги и давление со стороны других членов. Суд ЕАЭС, находящийся в Минске, еще ни разу не применялся для того, чтобы добиться исполнения решения от государства-члена²⁸.
- Для разрешения сложных споров нет никаких механизмов, кроме обращения к каналам на высшем политическом уровне. Работе через ЕЭК лидеры предпочитают телефонные звонки и принятие решений в индивидуальном порядке. В крупных вопросах ЕЭК, по всей видимости, часто оттесняют на задний план. По словам одного аналитика, она «в целом утрачивает свое значение, потому что политические решения принимаются очень централизованно и спускаются сверху вниз»²⁹.

В. Торговля

Первоначальное создание Таможенного союза совпало с бумом внутрирегиональной торговли, которая в 2011 году выросла на 32,1% и достигла 62 млрд долларов, а в 2012 году приросла еще на 7,5%. С тех пор, однако, наблюдаются только уверенные нисходящие тенденции с падением на 5,5% в 2013 году, 11% — в 2014 году и 25,8% — в 2015 году. К 2015 году объем взаимной торговли между членами ЕАЭС упал до 45 млрд долларов. За период с января по апрель

²⁶ Интервью Кризисной группы в ЕЭК, Москва, март 2016 г.

²⁷ Интервью Кризисной группы, Москва, март 2016 г.

²⁸ В состав суда входит по два судьи от каждого государства-члена, а сам он располагается в Минске, www.courteurasian.org. Некоторые компании с переменным успехом оспаривали в суде решения ЕЭК. Тони ван дер Тогт и др. “From Competition to Compatibility”, указ. соч., с. 24–25.

²⁹ Телефонное интервью Кризисной группы с Рилькой Драгневой-Луэрс, университет Бирмингем, 20 апреля 2016 г.

2016 года объем торговли снизился еще на 18,4% в годовом исчислении³⁰. Внешняя торговля со странами вне ЕАЭС тоже падает для блока с 2012 года, сократившись на 34% в 2015 году.

Оценить непосредственное влияние ЕАЭС на торговлю трудно, потому что начало его работы совпало с экономическим спадом в России и Казахстане и резким обесцениванием национальных валют. Прежде всего, резкое снижение обусловлено падением цен на нефть и сырьевые товары (минеральные ресурсы в 2015 году составили две трети экспорта ЕАЭС и треть взаимной торговли внутри ЕАЭС)³¹. В итоге для членов ЕАЭС сократилась международная торговля со всеми их основными партнерами как внутри ЕАЭС, так и за его пределами³².

Официальные представители ЕАЭС отмечали реальные достижения в трансграничной торговле, начиная с отмены таможенных барьеров между Россией, Казахстаном и Беларусью в 2011 году и заканчивая их устранением на казахско-кыргызской границе в августе 2015 года. Тем не менее путешественники продолжают сообщать о частых задержках на границе, когда пограничники проверяют удостоверяющие личность документы и документы на автомобили; иногда начинаются строгие проверки качества товаров. Кроме того, либерализации торговли мешают многочисленные исключения и ограничения внутри блока, а санкции и волатильность национальных валют дополнительно осложняют ситуацию.

ЕАЭС заменил индивидуальные тарифные режимы своих членов единым внешнеторговым тарифом. В большинстве случаев в его основу легли ранее существовавшие и относительно высокие российские таможенные пошлины, так что сборы за импорт в более открытых экономиках Кыргызстана, Казахстана и Армении выросли, несмотря на определенные договоренности по промежуточным тарифам на многие виды товаров³³. Как бы то ни было, в таких странах, как Кыргызстан, где раньше действовали низкие пошлины на потреби-

³⁰ За 2011–2014 годы данные приводятся по России, Казахстану и Беларуси. С 2015 года сюда включены Кыргызстан и Армения. Официальная статистика ЕЭК www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx.

³¹ По данным ЕЭК, на долю минеральных ресурсов в 2015 году пришлось 65,6% экспорта ЕАЭС. См. www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Pages/default.aspx.

³² Например, объем международной торговли Казахстана с Россией сократился на 28,8%, с Китаем — на 48,4%, с Европой — на 41,5%. Эти различия связаны в основном со структурой товарооборота (и Китай, и Европа импортируют из Казахстана нефть и газ), а не с влиянием ЕАЭС. См. «Платежный баланс и внешний долг Республики Казахстан за 2015 год», Национальный банк Казахстана, с. 40, <http://www.nationalbank.kz/?docid=626&switch=russian>.

³³ Армения (до 2022 года) и Кыргызстан (до 2020 года) на время переходного периода договорились о сохранении прежних размеров пошлин на некоторые виды импорта, который используется только внутри страны. См. “Eurasian Economic Union One Year On” [«Евразийский экономический союз: итоги первого года»], Зарубежная сельскохозяйственная служба Министерства сельского хозяйства США, доклад Глобальной сельскохозяйственной информационной сети (GAIN), 11 марта 2016 г.; Дэвид Тарп, “The Eurasian Economic Union among Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia and the Kyrgyz Republic: Can it succeed where its predecessor failed?” [«Евразийский экономический союз между Россией, Беларусью, Казахстаном, Арменией и Кыргызской Республикой: может ли он рассчитывать на успех там, где предшественники потерпели неудачу?»], *Eastern European Economics*, том 54, 1 (2016). Интервью Кризисной группы, Бишкек, март 2016 г.

тельские товары из Китая, результатом стало подорожание китайского импорта и затруднение оптовой торговли и реэкспорта. С другой стороны, российские товары подешевели, в основном из-за ослабления рубля³⁴.

Ожидается, что единые внешнеторговые тарифы будут постепенно снижаться в течение нескольких последующих лет в соответствии с обязательствами, принятыми на себя Россией при вступлении в ВТО в 2012 году³⁵. В остальных случаях, однако, членство в ВТО усложняет тарифный режим. Казахстан вступил в 2015 году, и теперь у него два действующих тарифа: один для товаров, предназначенных для государств ЕАЭС, а другой — для тех, что предназначены исключительно для внутреннего рынка³⁶. Членство в ВТО также замедлило процесс унификации Таможенного кодекса ЕАЭС. Обещанный к 2015 году, он вступит в силу в лучшем случае в 2017 году³⁷.

Еще важнее формальных тарифов нетарифные барьеры (НТБ) в диапазоне от времени на пересечение границы до санитарного контроля и товарных стандартов, применяемых для ограничения торговли. ЕАЭС пытается гармонизировать их, но стандарты качества многих потребительских товаров, особенно продовольствия, остаются популярным у правительств способом ограничения торговли. Российские органы, следящие за соблюдением стандартов, часто прибегали к введению избирательных, неофициальных санкций в моменты политического обострения в отношениях между Москвой и ЕС, Украиной, Турцией, Грузией, Молдовой и другими странами³⁸. В 2015 году Казахстан использовал свои собственные ведомства по надзору за соблюдением стандартов, чтобы заблокировать дешевый импорт российской молочной продукции. В прочих случаях источником проблем является нехватка возможностей, а не политика. Кыргызстану трудно соответствовать стандартам ЕАЭС, поскольку у него нет необходимой инфраструктуры, в частности ветеринарных служб и лабораторий³⁹. Россия и Казахстан выдали Бишкеку гранты на сертификацию его продовольственного импорта, но на выполнение требований все равно потребуются время.

С. Санкции

Решению задачи об улучшении региональной торговли сильно повредило участие России в ряде санкционных режимов начиная с 2014 года. Санкции, которые США и ЕС ввели в 2014 году в ответ на действия на Украине, оказали сла-

³⁴ Интервью Кризисной группы в Бишкеке, март 2016 г.

³⁵ О вступлении России в ВТО см. Р. Коннолли “Russia, the Eurasian Customs Union and the WTO” [«Россия, Евразийский таможенный союз и ВТО»], “Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics” [«Евразийская экономическая интеграция: законы, принципы, политика»] под ред. Р. Драгневой и К. Вольчук, (Cheltenham, 2013 г.).

³⁶ По словам европейского дипломата, Казахстан «рвал жилы, чтобы вступить в ВТО [...] во многом это было сделано [чтобы послать сигнал] для Москвы». Интервью Кризисной группы, Астана, апрель 2015 г.

³⁷ Евгений Денисенко, «Министр ЕЭК от Кыргызстана назвал приоритеты в таможенной сфере ЕАЭС», Вечерний Бишкек, 4 февраля 2016 г.

³⁸ Особенно активно (и очень политизировано) ведут себя Россельхознадзор (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору) и Роспотребнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека).

³⁹ Интервью Кризисной группы с сотрудниками ЕЭК, Москва, март 2016 г.

бое непосредственное воздействие на прочих членов ЕАЭС, однако усугубили экономический спад в самой России. Гораздо значительнее были ответные шаги Москвы, включавшие в себя эмбарго в отношении сельскохозяйственной продукции ЕС. Ни один из остальных членов ЕАЭС его не поддержал. Вместо этого, они быстро нашли способы на нем заработать. Импорт из ЕС начал поступать на российский рынок через Беларусь, зачастую, как утверждается, по поддельным документам либо с указанием Казахстана как страны назначения. Последовала небольшая торговая война. К декабрю 2014 года, всего за несколько недель до формального старта ЕАЭС, между Россией и Беларусью фактически был восстановлен таможенный контроль. Постепенно обе стороны успокоились: Россия ослабила контроль, а Беларусь постаралась остановить самую явную контрабанду, однако российские санкции в отношении продовольствия из ЕС по-прежнему вбивают клин между членами⁴⁰.

Другим примером раскола интересов внутри ЕАЭС стали односторонние санкции, которые Россия в декабре 2015 года ввела в отношении Турции в ответ на сбитие российского самолета на турецко-сирийской границе. Введением ограничений руководил Россельхознадзор (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору)⁴¹. Казахстан и Кыргызстан с Анкарой связывают особенно тесные экономические отношения, и они отказались поддерживать российские санкции.

Члены ЕАЭС также отказались публично поддерживать Россию в ее конфликте с Украиной и сохранили теплые отношения с Киевом. Россия с 1 января 2016 года приостановила действие Договора СНГ о зоне свободной торговли в отношении Украины, ответив таким образом на вступление в силу СА/УВЗСТ этой страны с ЕС; кроме того, Россия ввела эмбарго на украинские продовольственные товары и создала препятствия к транзиту украинских товаров в Казахстан и Кыргызстан⁴². Остальные страны ЕАЭС продолжили нормальную торговлю: так, Украина входит в пятерку самых больших импортеров Казахстана. Во избежание затруднений с транзитом был открыт новый маршрут через Грузию, Азербайджан и Каспийское море⁴³.

Существенным является тот факт, что Москва принимала все эти решения самостоятельно, почти не советуясь с другими членами ЕАЭС либо вообще без предварительных консультаций. Несмотря на то что эти вопросы поднимались

⁴⁰ Рыгор Астапеня, "Belarus reinstates customs control on the border with Russia: the end of the Eurasian Union?" [«Беларусь восстанавливает таможенный контроль на границе с Россией: конец Евразийского союза?»], Belarus Digest, 11 декабря 2014 г. Игорь Губаревич, "Belarus and Russian food embargo: a success story?" [«Беларусь и российское продовольственное эмбарго: история успеха?»], Belarus Digest, 18 августа 2015 г.

⁴¹ "Russia retaliates against Turkey with range of trade sanctions" [«Россия мстит Турции вводом целого ряда торговых санкций»], Financial Times, 26 ноября 2015 г.

⁴² "Turkey, EU, U.S., Canada support Ukraine's statement on Russian restrictions at WTO General Council" [«Украинскую позицию относительно торговых ограничений РФ на Генеральном совете ВТО поддержали Турция, ЕС, США и Канада»], Интерфакс-Украина, 25 февраля 2016 г.; Катарына Вольчук, Рилька Драгнева-Луэрс, "No Economic Bright Spot in Tensions Between the EU, Ukraine and Russia" [«Никакого экономического просвета в напряженности между ЕС, Украиной и Россией»], Chatham House, 17 декабря 2015 г.

⁴³ "Ukraine to ship goods to Kazakhstan, bypassing Russia" [«Украина будет отгружать товары в Казахстан в обход России»], Радио Свободная Европа/Радио Свобода (РСЕ/РС), 13 января 2016 г., www.rferl.org/content/ukraine-goods-kazakhstan-bypassing-russia/27486101.html.

в ЕЭК, ей не удалось разрешить противоречия⁴⁴. Российские внешнеполитические задачи неизменно оказываются важнее экономического сотрудничества.

Д. Экономическое влияние

Даже без негативного влияния геополитики и регионального экономического кризиса, по мнению некоторых экономистов, ЕАЭС не принесет значительных экономических преимуществ, потому что рост взаимной торговли не компенсирует повышение внешнеторговых тарифов. Как показывает более свежий анализ, со временем это может измениться, когда тарифы постепенно снизятся. Это было бы хорошо для членов, но только при условии устранения нетарифных барьеров и улучшения бизнес-климата⁴⁵.

Одна из самых больших проблем, которая появилась в 2014–2015 годах, — волатильность курсов валют. Резкая девальвация рубля в 2014 году значительно повлияла на торговлю внутри региона. Казахстану, который до 2015 года не допускал девальвации, пришлось для защиты национальных производителей запретить импорт намного более дешевых российских товаров, но в итоге на фоне общей волатильности центральноазиатских валют девальвация была проведена и в Казахстане. ЕАЭС мало что мог сделать для решения проблем. Договор подразумевает более тесную монетарную и финансовую интеграцию, но только в отдаленной перспективе. Российские должностные лица поднимали вопрос о единой валюте, но их предложение твердо отвергли остальные члены, которые считают это посягательством на свой суверенитет⁴⁶.

Экономический кризис не только уничтожил главную притягательность ЕАЭС для его членов — тесную интеграцию с растущим российским рынком. Из-за него Москве стало сложнее выделять средства на то, чтобы интеграция становилась привлекательнее с финансовой точки зрения для более бедных стран. В 2015 году она пообещала Бишкеку около 1 млрд долларов в виде прямых грантов и поступлений в Российско-кыргызский фонд развития, предназначенный для помощи Кыргызстану в адаптации его экономики к условиям членства в ЕАЭС, но от своих дальнейших обещаний инвестировать, помимо этого, в строительство гидроэлектростанций, отказалась⁴⁷.

⁴⁴ «Разногласия стран-участниц ЕАЭС по поводу торговых санкций разрешит суд», Ежедневник, 6 марта 2015 г.

⁴⁵ В статье Всемирного банка за 2011 год предполагалось, что нарушение торговых связей из-за повышения внешнеторговых тарифов нивелирует все преимущества от либерализации взаимной торговли. Л. Виньяс де Соуза “An Initial Estimation of the Economic Effects of the Creation of the EurAsEc Customs Union on its Member States” [«Первоначальная оценка экономического влияния создания Таможенного союза ЕврАзЭС на его государства-члены»], The World Bank Economic Premise, № 47 (2011). Тарп, “The Eurasian Economic Union”, указ. соч.

⁴⁶ На саммите ЕАЭС в Астане в марте 2015 года Путин сказал, что «пришло время поговорить и о возможности формирования в перспективе валютного союза». Это стало новостью для белорусского и казахстанского президентов, которые неоднократно отклоняли такое предложение. Вице-министр национальной экономики Казахстана Тимур Жаксылыков 22 апреля отметил, что «Казахстан занимает четкую и последовательную позицию по исключению возможности введения единой или наднациональной валюты в рамках ЕАЭС». “Kazakhstan rejects Moscow’s single currency proposal” [«Казахстан отверг предложение Москвы о единой валюте»], РСЕ/РС, 22 апреля 2015 г.

⁴⁷ Дэвид Льюис, “Reasserting hegemony in Central Asia: Russian policy in post-2010 Kyrgyzstan” [«Восстановление гегемонии в Центральной Азии: российская политика в отношении Кыр-

Пожалуй, важнее всего то, что затруднения, связанные с экономическим ростом, по-прежнему в основном лежат в плоскости национальных экономик. Во всех государствах ЕАЭС есть серьезные проблемы с государственным управлением. Среди членов показатели коррупции, регулирования и соблюдения принципа верховенства права намного хуже, чем в других странах с аналогичным уровнем доходов⁴⁸. У ЕЭК нет определенных полномочий по налаживанию экономического управления в государствах-членах. В лучшем случае от нее ждали, что она простимулирует улучшение бизнес-климата в регионе. На практике, однако, она не может устранить препятствия к экономическому реформированию, которые глубоко укоренились в регионе и сильно политизированы.

гызстана после 2010 года»], *Comillas Journal of International Relations* 3 (2015), с. 73–74. Брюс Паньер, “Kyrgyzstan revokes hydropower deal with Russia” [«Кыргызстан денонсировал соглашение по ГЭС с Россией»], *РСЕ/РС*, 20 января 2016 г.

⁴⁸ Как отмечает Рилька Драгнева, «плохое государственное управление, отличающее и нынешних, и будущих членов: Россию, Беларусь, Казахстан, Армению, — станет серьезным испытанием для эффективного функционирования союза как режима, основывающегося на правилах и направленного на глубокую экономическую интеграцию». Драгнева, Вольчук “Eurasian Economic Integration”, (2014), указ. соч., с. 11. Брифинг Кризисной группы «Испытания в стрессовом режиме для Казахстана», указ. соч.. Показатели качества государственного управления Всемирного банка, www.govindicators.org.

VI. Социальное благосостояние и миграция

Сторонники евразийской интеграции мало говорят о социальных вопросах, но ЕАЭС может сыграть позитивную роль в благосостоянии общества и трудовой миграции. В Россию и Казахстан едут миллионы трудовых мигрантов из более бедных стран бывшего СССР, таких как Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстан⁴⁹. Миграционные потоки имеют важные последствия для процветания и стабильности в регионе. Когда состояние российской экономики в 2015 году ухудшилось, то часть мигрантов уехали, и объемы денежных переводов резко упали. Перспектива возвращения тысяч безработных молодых мужчин в бедные, слабые государства, такие как Таджикистан, не может не внушать беспокойство⁵⁰.

В ЕАЭС положение мигрантов из государств-членов, которым теперь нужно оформлять меньше бумаг, отличается от положения мигрантов из стран, не входящих в союз, таких как Таджикистан и Узбекистан, — им становится все труднее работать легально. Несмотря на безвизовый режим России с Центральной Азией, из-за административных требований и прописки им часто приходится работать нелегально, подвергаясь эксплуатации и под угрозой высылки. Небольшое нарушение правил может привести к внесению в черный список на срок до пяти лет. Теоретически членство в ЕАЭС уменьшает тяжесть административных требований, предъявляемых к трудовым мигрантам: так, гражданам Кыргызстана и Армении больше не надо будет сдавать экзамены по языку и истории, и они смогут в течение месяца находиться на территории РФ без регистрации⁵¹. Хотя миграция в основном относится к зоне ответственности государств, в ЕЭК создан департамент миграции, проведено исследование потоков и подготовлено руководство по правам мигрантов в государствах-членах. Комиссия также начала работу по другим вопросам благосостояния, в частности по гармонизации пенсий, но из-за сложности систем государств-членов тут быстрого решения не предвидится⁵².

⁴⁹ По данным Федеральной миграционной службы РФ, в апреле 2016 года в России насчитывалось: 1 755 781 гражданин Узбекистана, 878 536 граждан Таджикистана, 574 194 гражданина Кыргызстана, 588 811 граждан Казахстана и 24 363 гражданина Туркменистана. В 2012 году было 2 333 244 гражданина Узбекистана, 1 061 770 граждан Таджикистана, 544 365 граждан Кыргызстана, 553 457 граждан Казахстана и 26 332 гражданина Туркменистана. См. «Количество трудовых мигрантов из Центральной Азии в России несколько сократилось», информационное агентство «Фергана», 7 апреля 2016 г.; Алексей Бессуднов, «Сколько гастарбайтеров в России?», Slon, 27 декабря 2012 г.

⁵⁰ В 2014 году на частные денежные переводы приходилось 42% ВВП Таджикистана и 30% ВВП Кыргызстана, и они, по данным Всемирного банка, занимали, соответственно, первое и второе место в мире среди стран, зависящих от денежных переводов. “Personal remittances, received (% of GDP)” [«Частные переводы, полученные (в % от ВВП)»], Всемирный банк. В 2015 году для Таджикистана их объем упал примерно на 25%, а для Узбекистана — на все 46%. “Migration and Development Brief” [«Справка по вопросам миграции и развития»], № 26, Группа Всемирного банка, апрель 2016 г., с. 22. Брифинг Кризисной группы по Европе и Центральной Азии № 78, “Tajikistan: Early Warning: Internal Pressures, External Threats” [«Таджикистан: заблаговременное предупреждение — внутреннее давление, внешние угрозы»], 11 января 2016 г.

⁵¹ Евгений Денисенко, «Токтоболотов: Ветупление в ЕАЭС серьезно изменило статус трудовых мигрантов», Вечерний Бишкек, 4 апреля 2016 г.

⁵² Интервью Кризисной группы с должностными лицами ЕЭК, Москва, март 2016 г.

Граждане Кыргызстана, скорее всего, выиграют от новых правил. Кыргызстану удалось удалить часть своих граждан из российских черных списков мигрантов. Российский дипломат сказал: «Один из самых важных аспектов ЕАЭС это свобода передвижения. В Кыргызстане мы надеемся на возвращение людей, которые умеют вести бизнес. Это улица с двусторонним движением»⁵³. Большинство кыргызских мигрантов, с которыми побеседовала Кризисная группа, пока, однако, не заметили значительных изменений, а должностные лица ждут, что проблемы с регистрацией и договорами продолжатся. Более того, изменение правил, возможно, не окажет большого влияния из-за неформальных соглашений между работодателями и работниками. И тем не менее первоначальные данные говорят о том, что правила ЕАЭС, наверно, оказывают положительное влияние на кыргызских мигрантов⁵⁴.

⁵³ Депортированным за незначительные правонарушения мигрантам отказывают в повторном въезде. Диана Эсеналиева, «В 2015 году из черного списка ФМС выведено 76 тыс. кыргызстанцев», K-News, 5 февраля 2016 г. Интервью Кризисной группы, Бишкек, апрель 2015 г.

⁵⁴ Интервью Кризисной группы, Бишкек, апрель 2016 г. См. Денисенко, «Токтоболотов», указ. соч. В январе 2016 года количество мигрантов из Кыргызстана выросло на 2%, тогда как из Узбекистана — сократилось на 4,1%, а из Таджикистана — на 3,8%. По сравнению с январем 2015 года количество узбекских мигрантов уменьшилось на 18,6%. См. «ФМС России: Количество трудовых мигрантов из Кыргызстана растет, из Узбекистана и Таджикистана — снижается», информационное агентство «Фергана», 13 января 2016 г.

VII. Расширение и народная поддержка

ЕАЭС сталкивается со многими трудностями в углублении интеграции, однако некоторые сторонники союза жаждут его дальнейшего расширения. Вариантов мало. Несмотря на то что союз открыт не только государствам бывшего СССР, вхождение в него Турции или таких членов ЕС, как Греция или Кипр, всегда представлялось нереальным. Переговоры о членстве Ирана по большей части представляют собой геополитическую демонстрацию, но соглашение о свободной торговле вполне достижимо⁵⁵.

В 2015 году российские дипломаты настаивали, что членство — это единственное решение для проблем Таджикистана в сфере безопасности и экономики⁵⁶. Сейчас энтузиазм Москвы, возможно, сходит на нет с осознанием того, что подобный новый член, беднейшее постсоветское государство, лишь усложнит разрешение внутренних проблем ЕАЭС. России, скорее всего, будет сложно изыскать средства на поддержание его ускоренного вхождения. Из-за растущих экономических связей с Китаем, возможно, сокращается поддержка ЕАЭС среди таджикских лидеров, которые считают Пекин более вероятным источником выгодных инвестиций.

Ни в одном из нынешних государств-членов не состоялось ни референдума о вхождении в ЕАЭС, ни содержательного обсуждения вступления (за некоторым исключением Кыргызстана, где велась оживленная дискуссия в СМИ). В медиа-пространстве региона доминируют российские СМИ, которые неизменно представляют ЕАЭС в положительном свете. Поэтому следует осторожно подходить к опросам общественного мнения, однако нельзя обойти вниманием некоторые общие тенденции. Опросы последних лет свидетельствуют о том, что союз в целом поддерживается населением Центральной Азии как в государствах-членах (80 и более процентов в Казахстане), так и среди не членов (68% в Узбекистане и 72% в Таджикистане). В Армении, где отказ правительства от СА/УВЗСТ в 2013 году вызвал сильную негативную реакцию, уровень поддержки ниже (56%), равно как и в Беларуси (60%), однако и лидеры, и значительная часть населения все равно в целом за союз⁵⁷.

⁵⁵ За расширение союза за счет Греции и Кипра выступает советник президента Сергей Глазьев. Казахский президент Назарбаев сделал Турции предложение о вступлении в 2014 году. “Is Eurasian Economic Union membership possible for Turkey?” [«Возможно ли членство Турции в Евразийском экономическом союзе?»], *Turkish Weekly*, 6 апреля 2015 г. «Евразийский экономический союз начинает работу в направлении зоны свободной торговли с Ираном», *ЕЭК*, 24 декабря 2015 г.

⁵⁶ Интервью Кризисной группы с российским дипломатом, октябрь 2015 г.

⁵⁷ «Интеграционный барометр ЕАБР – 2015. Аналитическое резюме», Евразийский банк развития, Центр интеграционных исследований, октябрь 2015 г. Если не указано иное, все цифры взяты из материалов ЕАБР. ЕАБР сильно заинтересован в дальнейшей региональной интеграции, поэтому публикуемые им результаты опросов следует воспринимать соответственно. Однако в общем его цифры согласуются с данными других исследований, хотя все они значительно колеблются. Для сравнения: опросы Международного республиканского института (IRI) в Кыргызстане показали, что в июле 2015 года 82% населения сильно или в определенной степени поддерживали вхождение в Таможенный союз с Россией, Казахстаном и Беларусью, в то время как в предыдущих опросах (в 2013–2015 годах) это значение варьировалось от 49 до 76%. “Public Opinion Survey, Residents of Kyrgyzstan July 22–31, 2015” [«Опрос общественного мнения среди жителей Кыргызстана. 22–31 июля 2015 г.»], IRI.

В Армении картина несколько сложнее, чем можно предположить исходя из вышеприведенной цифры: есть значительное пересечение между теми, кто поддерживает ЕС и ЕАЭС. Как показал опрос 2013 года, 55% опрошенных «скорее» или «полностью» поддерживали членство в организации — предшественнице ЕАЭС, ЕврАзЭС; 40% отдавали предпочтение членству в ЕС; а 60% респондентов, которые «полностью» поддержали евразийскую интеграцию, также «полностью» поддержали и членство в ЕС⁵⁸. Аналогичная поддержка участия сразу в нескольких региональных инициативах наблюдается также и в других государствах региона.

В прочих странах идею ЕАЭС встречают без особого энтузиазма. В Грузии и Азербайджане и элиты, и население последовательно выступают против любых механизмов интеграции с Россией⁵⁹. На Украине раньше был раскол (в 2013 году половина граждан высказывалась за членство в ЕАЭС), но после двух лет войны на востоке только 19% готовы присоединиться к союзу. Молдова по-прежнему расколота⁶⁰.

Уровень поддержки евразийской интеграции постоянно колеблется и зависит от конкретных экономических преимуществ и возможных альтернатив. В Центральной Азии главным альтернативным экономическим партнером является Китай, а не ЕС. Кроме того, уровень поддержки различается в разных социальных группах. При этом что в некоторых странах членство в ЕАЭС широко поддерживается, влиятельные лидеры общественного мнения и интеллектуалы в таких государствах, как Беларусь, Казахстан и Армения, зачастую настроены более скептически и равнодушно. В России же, где уровень поддержки в целом высок (78%), расширение в сторону более бедных центрально-азиатских стран может натолкнуться на оппозицию внутри страны, несмотря на официальные заверения, что вступление Таджикистана в союз укрепит региональную безопасность⁶¹.

⁵⁸ “Do Armenians Still View Integration with the EU as Part of a Positive-Sum Game?” [«Считают ли армяне интеграцию с ЕС по-прежнему игрой с положительной суммой?»], Ресурсные центры кавказских исследований (CRRC) (<http://crcc-caucasus.blogspot.com/2014/10/do-armenians-still-view-integration.html>), 20 октября 2014 г. Летом 2013 года в Армении живо обсуждался выбор между интеграционными проектами ЕС и ЕАЭС, и многие критиковали «непрозрачный, сделанный тайно выбор руководства». Интервью Кризисной группы с дипломатом, Брюссель, июнь 2016 г.

⁵⁹ ЕАБР зарегистрировал 22-процентный уровень поддержки в Азербайджане и 41-процентный в Грузии. Последняя цифра выглядит завышенной: Национальный демократический институт (NDI) оценивал уровень поддержки в Грузии в 31%, и даже эту цифру подвергали сильному сомнению в стране, где многие выступают за евроатлантическую интеграцию, особенно после войны 2008 года с Россией. Около 61% опрошенных присоединились бы к ЕС. “Public attitudes in Georgia” [«Общественное настроение в Грузии»], исследование CRRC по заказу NDI, август 2015 г., www.ndi.org/files/NDI_August_2015_Survey_public%20Political_ENG_vf.pdf.

⁶⁰ «Интеграционный барометр ЕАБР – 2015», указ. соч. В ноябре 2015 года опросы NDI зафиксировали 43-процентный уровень поддержки ЕАЭС и 41-процентный уровень поддержки ЕС. “Moldovans’ Public Perceptions of Politics and Government: Results of NDI’s November 2015 Public Opinion Research” [«Общественное восприятие политики и государственного управления молдаванами: результаты исследования общественного мнения, проведенного NDI в ноябре 2015 г.»], 18 декабря 2015 г.

⁶¹ В Беларуси в последние годы наблюдается сдвиг в сторону Европы, как отмечает Елена Коростелева. “Belarus between the EU and the EEU” [«Беларусь между ЕС и ЕАЭС»], “Eurasian

VIII. ЕАЭС и мир

Официальные представители ЕАЭС подчеркивают готовность сотрудничать с внешним миром, отмечая, что обсуждение торговых соглашений начато уже примерно с 40 государствами. Соглашение о свободной торговле с Вьетнамом было достигнуто в 2015 году. Иран в декабре 2015 года подписал временное торговое соглашение; ведутся переговоры с Египтом, Израилем, Индией и другими странами⁶². Однако ключевыми для ЕАЭС являются отношения с Западом, особенно с ЕС, и с Китаем. Во втором докладе этого цикла будет проанализировано влияние членства в ЕАЭС на политические и экономические отношения более мелких государств с ЕС и Китаем и влияние разных региональных проектов на стабильность в Центральной Азии.

A. ЕАЭС и Китай

В то время как наиболее противоречивыми являются отношения с Западом, пожалуй, наибольшим потенциалом обладают отношения ЕАЭС с Китаем, который к тому же особенно важен как партнер для Казахстана и Кыргызстана. «Китайские экономические планы обширны. Они считают [Центральную Азию] абсолютно необходимой для реализации Шелкового пути, через который пойдут торговые маршруты», — сказал российский дипломат⁶³. У Китая есть собственная региональная экономическая инициатива — амбициозный «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП), который идет через Центральную Азию в Европу. Он представляет собой один из двух проектов транспортной, инфраструктурной и торговой инициативы «Один пояс и один путь» (ОПОП), запущенной председателем КНР Си Цзиньпином в 2013 году. ЭПШП не хватает четкой программы, но за ним стоит как минимум 40 млрд долларов обещанных инвестиций в инфраструктуру торговых маршрутов из западного Китая через Центральную Азию и Россию на Ближний Восток и в Европу. Это вызов проекту ЕАЭС, по крайней мере на бумаге.

В мае 2015 года президент Путина призвал подумать над «возможностью гармоничного совмещения» с китайской инициативой. В декабре 2015 года после переговоров в Пекине премьер-министр Дмитрий Медведев объявил о первоначальной договоренности «продолжить поиск точек сопряжения»⁶⁴. Рабочие группы вместе готовят план действий, но трудно представить себе существенные совместные инициативы. По мнению некоторых наблюдателей, для поддержания роста ЕАЭС надо сотрудничать в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Но с точки зрения ЕАЭС это может усугубить трудности. Вероятнее всего, ЕАЭС и китайский ЭПШП продолжат работать в целом параллельно. Китай сосредоточится на двусторонних инвестициях и инфра-

Integration – The View from Within” под ред. Дуткевича и Саквы, указ. соч., с. 84–96, 111–125. Интервью Кризисной группы с российским дипломатом, февраль 2016 г.

⁶² Интервью Кризисной группы с Саадат Асансеитовой, Департамент развития интеграции ЕЭК, Москва, 28 марта 2016 г. «Евразийский экономический союз начинает работу в направлении зоны свободной торговли с Ираном», ЕЭК, указ. соч.

⁶³ Интервью Кризисной группы, Астана, апрель 2015 г.

⁶⁴ Заседание Высшего Евразийского экономического совета, Президент России, 8 мая 2015 г., Основные внешнеполитические события 2015 года, МИД, 29 декабря 2015 г.

структуре, а ЕАЭС — на сотрудничестве между своими членами. Это тоже чревато осложнениями, как показали протесты против возможной сдачи в аренду сельскохозяйственных земель иностранцам (китайцам) в Казахстане в апреле и мае 2016 года⁶⁵. Такие государства, как Казахстан, будут балансировать между внутренней стабильностью и потенциальными финансовыми и торговыми выгодами от более тесного сотрудничества с Китаем.

В. ЕАЭС и ЕС

Запад в целом враждебно встретил образование ЕАЭС. Официальные представители США отзывались о нем критически или с пренебрежением. В декабре 2012 года госсекретарь Хиллари Клинтон назвала проект ЕАЭС «шагом к ресоветизации региона» и заявила, что «мы пытаемся найти эффективные способы замедлить или предотвратить это». Администрация США в целом продолжает придерживаться такой позиции. Реакция ЕС несколько сложнее. Виктор Христенко, тогдашний глава ЕЭК, официально обратился к Европейской комиссии с предложением начать переговоры в октябре 2015 года. Председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер ответил в ноябре 2015 года письмом на имя президента Путина, в котором говорилось о возможности сотрудничества с ЕАЭС при определенных условиях. Восточноевропейские государства-члены сочли его шаг выходящим за рамки допустимого, и инициативу Юнкера резко раскритиковали Польша, Литва и другие страны⁶⁶.

Существует несколько препятствий к установлению более тесных связей:

- разногласия по статусу Крыма и конфликту на востоке Украины;
- возражения России по поводу решений Украины, Молдовы и Грузии о политической ассоциации и экономической интеграции с ЕС⁶⁷;

⁶⁵ «ЕАЭС это только первый шаг, я думаю. Нам надо создавать торговый союз в рамках Шанхайской организации сотрудничества и входить в него». Интервью Кризисной группы с экспертом в сфере торговли, Бишкек, март 2016 г. «Протесты в Казахстане откладываются. Надолго ли?», блог Кризисной группы In Pursuit of Peace, 17 мая 2016 г.

⁶⁶ «Clinton calls Eurasian integration an effort to 're-Sovietize'» [«Клинтон назвала евразийскую интеграцию попыткой „ресоветизации“»], PCE/PC, 7 декабря 2012 г. «Letter on cooperation between EU, Eurasian Economic Union sent by EC chief to Putin» [«Глава ЕК направил письмо Путину о взаимодействии ЕС и Евразийского экономического союза»], ТАСС, 19 ноября 2015 г.; Эндриу Реттман, «Poland and Lithuania rebuke Juncker on Russia» [«Польша и Литва раскритиковали Юнкера за Россию»], EU Observer, 15 декабря 2015 г.

⁶⁷ В случае с Грузией реакция Москвы была менее резкой, чем ожидалось, и торговля между двумя странами даже оживилась с введением санкций между ЕС и Россией. Однако в преддверии войны 2008 года и после нее торговля была на историческом минимуме в связи с приостановкой торговых и дипломатических отношений в 2006 году. Объем торговли за первый квартал 2016 года вырос на 17% по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и превысил 256,2 млн долларов; на него пришлось 7,8% совокупного внешнеторгового товарооборота Грузии. За это время Россия стала третьим по величине торговым партнером Грузии после Турции и Канады. «Россия входит в тройку основных торговых партнеров Грузии», Sputnik-Georgia.ru, 24 мая 2016 г. В августе 2014 года была приостановлена беспошлинная торговля 19 видами преимущественно сельскохозяйственной продукции, которая предусматривалась российско-молдавским Договором СНГ 2011 года о зоне свободной торговли. Это вкупе с запретом 2013 года на импорт молдавских вин сильно сказалось на молдавских производителях, зависящих от российского рынка. За первые пять месяцев 2014 года доля экспорта в

- ❑ желание членов ЕАЭС, кроме России, сохранять и расширять двусторонние отношения с ЕС, вместо того чтобы вести переговоры через ЕАЭС, хотя некоторые утверждают, что было бы полезным совмещение обоих каналов⁶⁸;
- ❑ сложности с гармонизацией стандартов ЕАЭС и ЕС; хотя специалисты в области торговли считают, что они различаются как небо и земля, к решению этой проблемы можно подойти в формате технических переговоров⁶⁹;
- ❑ предложенное Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИР) между ЕС и США, которое, по мнению многих российских аналитиков, сильно затрудняет любое панъевропейское соглашение (между ЕС и ЕАЭС)⁷⁰.

Из-за этих препятствий, особенно из-за политического противостояния по поводу Украины, многие выступают против любых форм диалога между ЕС и ЕАЭС. В ЕС распространена точка зрения, что партнеры России жаждут оформить некий процесс, который придавал бы видимость нормальности отношениям между Москвой и Брюсселем и между двумя блоками, но при этом был бы лишен всякого смыслового наполнения⁷¹. Кроме того, присутствует нежелание легитимизировать ситуацию, которая воспринимается как доминирование России в регионе ЕАЭС⁷². Как пишет еще один критик, это «бессмысленная попытка отыскать техническое решение для проблемы, по существу упирающейся в различие ценностей с Россией»⁷³. Аналогичной позиции придерживаются и многие должностные лица, считающие ЕАЭС проектом, который угрожает европейским устремлениям Украины. В результате мало кто из дипломатов ЕС видит возможности для содержательного диалога:

страны СНГ сократилась на 18,8%, тогда как экспорт в ЕС вырос на 22,5% по сравнению с аналогичным периодом 2013 года. Доступ на рынок ЕС был подкреплён исторически сильными двусторонними связями с Румынией. Молдавский экспорт в Россию продолжает падать. Если в 2013 году на экспорт в Россию приходилось 26% всего экспорта, то в 2015 году — лишь 11,08%. “Russia’s Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia” [«Российские карательные меры в сфере торговой политики в отношении Украины, Молдовы и Грузии»], рабочий документ № 400 Центра европейских политических исследований (СЕПС), сентябрь 2014 г. См. также «Экспорт Республики Молдова по основным странам-партнерам (2005-2016)» и «Внешняя торговля Республики Молдова в январе-мае 2015–2016 гг.», Национальное бюро статистики Республики Молдова.

⁶⁸ Как Таможенный союз ЕАЭС ограничивает возможности своих членов заключать отдельные торговые соглашения, но они по-прежнему вправе вступать в значимые соглашения с ЕС, как например Соглашение 2015 года о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Казахстаном и ЕС.

⁶⁹ Де Микко, “When choosing means losing”, указ. соч.

⁷⁰ Интервью Кризисной группы с аналитиками, Москва, март 2015 г.

⁷¹ Интервью Кризисной группы с дипломатом из государства — члена ЕС, июль 2016 г. Из опыта технических трехсторонних переговоров по УВЗСТ между ЕС, Россией и Украиной многие представители ЕС вынесли представление, что проблемы, которые нужно решать, носят политический, а не торговый или технический характер.

⁷² Дэвид Дж. Крамер, “Why Europe shouldn’t cooperate with Russia’s economic bloc” [«Почему Европе не нужно сотрудничать с экономическим блоком России»], politico.eu, 17 декабря 2015 г.

⁷³ Катарына Вольчук, Рилька Драгнева-Луэрс, “No Economic Bright Spot in Tensions Between the EU, Ukraine and Russia” [«Никакого экономического просвета в напряженности между ЕС, Украиной и Россией»], Chatham House, 17 декабря 2015 г.

Предположим, ЕС решает, что стоит приступить к переговорам с ЕАЭС, перевернуть страницу, создать новое партнерство, которое, возможно, косвенно позволило бы обойти санкции. Но то, как ведет себя Россия, свидетельствует лишь о том, что Россия преследует только собственные интересы. [ЕАЭС] это не ЕС, где небольшие государства тоже обладают весом. [...] России необходимо сделать членство равноправным, создать внутренние механизмы, которые позволят в процессе консультаций вырабатывать по настоящему общее мнение. Но это было бы лишь предпосылкой [для диалога]. У нас по-прежнему остаются фундаментальные вопросы по поводу Украины⁷⁴.

Несмотря на все эти проблемы, идеи диалога с ЕАЭС циркулируют в Европе, не в последнюю очередь потому, что новая организация, скорее всего, будет играть всевозрастающую роль в расстановке сил в регионе и потенциально в торговле.

Прагматики настаивают на технических контактах определенного уровня, что помогло бы в получении информации для выработки будущих стратегий и принесло бы выгоды в краткосрочной перспективе или по крайней мере помогло бы реагировать на практические вопросы, касающиеся торговли и процедур таможенного контроля на границах. Это может быть осуществимо, хотя торговля и трансграничное сотрудничество время от времени становятся жертвой более широких политических интересов России. Потенциально такой подход способен заложить базис для переговоров на более высоком уровне в будущем, при условии соблюдения других условий, важнейшее из которых — выполнение Минских соглашений по Украине. Более масштабные, содержательные переговоры с ЕАЭС, призванные отойти от отношений с нулевой суммой между ЕС и Россией в зоне их общих соседей, возможны лишь после серьезных изменений в российской политике как на Украине, так и применительно к другим ее региональным партнерам.

Есть также мнение, что Европа должна воспользоваться ЕАЭС как механизмом для «построения обновленных отношений с Россией в условиях после Крыма [...] через экономическую конкуренцию, а не военную конфронтацию»⁷⁵. Взаимодействие между союзами также может оказать поддержку тем из представителей ЕЭК и национальных правительств, кто стремится развивать организацию как чисто экономический проект, а не как платформу для геополитической конфронтации, а также проводить более прогрессивную политику в области государственного управления, миграции и внешней торговли. Однако сейчас такие задачи нереалистичны, и даже для того, чтобы начать их обсуждение, требуются реальные изменения в российской политике в регионе.

ЕС продолжает углублять экономические отношения с членами ЕАЭС. В 2015 году начались переговоры с Арменией по «новому комплексному пакету предложений по углублению двустороннего сотрудничества»; в феврале 2016 года были сняты санкции с Беларуси; в декабре 2015 года ЕС и Казахстан

⁷⁴ Интервью Кризисной группы с дипломатом из государства — члена ЕС, Бишкек, декабрь 2015 г.

⁷⁵ Марк Леонард, Иван Крастев, «The New European Disorder» [«Новый европейский беспорядок»], Европейский совет по международным отношениям, 20 ноября 2014 г.

подписали Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве; в феврале 2016 года ЕС предоставил Кыргызстану статус ВСП+ в рамках всеобщей схемы преференций (ВСП)⁷⁶. Членство в ЕАЭС, во всяком случае пока, не уменьшило желание и юридические возможности его членов вступать в договорные отношения с ЕС, которые не противоречат их обязательствам в качестве членов ЕАЭС. Однако время покажет, ограничат ли прямые отношения между ЕС и ЕАЭС двустороннее взаимодействие с членами ЕАЭС, которые не только хотят от ЕС экономических преимуществ, но и используют Брюссель как противовес российскому давлению в других областях.

Президент Назарбаев много раз призывал к более тесным связям между ЕС и ЕАЭС. В июне 2016 года он заявил, что «сопряжение экономических пространств Европейского союза и [ЕАЭС] имеет большой потенциал для рывка в развитии и всей Большой Евразии, и мира в целом. Я был и остаюсь твердым сторонником такого процесса, постоянно поднимаю этот вопрос на встречах с нашими европейскими партнерами»⁷⁷. Однако более мелкие государства — члены ЕАЭС могут настроеннее отнестись к переговорам между организациями, если почувствуют, что это ограничит их двусторонние отношения с Брюсселем.

⁷⁶ “EU and Armenia launch negotiations for a new agreement” [«ЕС и Армения начали переговоры по новому соглашению»], пресс-релиз, Служба внешних связей ЕС, 7 декабря 2015 г.; Дженнифер Ранкин, “EU lifts most sanctions against Belarus despite human rights concerns” [«Несмотря на обеспокоенность в связи с соблюдением прав человека, ЕС снял с Беларуси большинство санкций»], The Guardian, 15 февраля 2016 г.; “EU and Kazakhstan sign Enhanced Partnership and Cooperation Agreement” [«ЕС и Казахстан подписали Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве»], пресс-релиз, Служба внешних связей ЕС, 21 декабря 2015 г.; “European Union grants GSP+ status to the Kyrgyz Republic” [«Европейский союз предоставил Кыргызской Республике статус ВСП+»], пресс-релиз, делегация ЕС в Кыргызской Республике, 2 февраля 2016 г. ВСП+ представляет собой компонент всеобщей схемы преференций ЕС для развивающихся стран.

⁷⁷ Малика Оразгалиева, “President Nazarbayev calls for further integration and international cooperation” [«Президент Назарбаев призвал к дальнейшей интеграции и международному сотрудничеству»], The Astana Times, 18 июня 2016 г.

IX. Заключение

На сегодняшний день ЕАЭС не удалось совершить прорыв, о котором говорили его горячие сторонники. Из-за того, что он выступает сразу в нескольких, зачастую противоречащих друг другу ипостасях, союз испытывает сложности с выработкой согласованной политики, приемлемой для всех членов. Российская геополитическая концепция союза подрывает надгосударственные, технократические элементы, дающие надежду на экономическую модернизацию и региональное сотрудничество. И тем не менее пока рано списывать ЕАЭС со счетов как еще один неудачный постсоветский проект, как говорили некоторые критики. Лидеры региона много вложили в его успех, и то, будет он развиваться или стагнировать, в дальнейшем повлияет на региональную стабильность и экономическое процветание. Развитие событий в следующих пяти ключевых областях определит, преуспеет ли ЕАЭС как региональный орган.

Открытость внешнему миру. ЕАЭС будет эффективен лишь в том случае, если будет взаимодействовать с другими региональными органами и режимами международной торговли. Для этого Россия должна согласиться с более независимой позицией действующих и потенциальных членов союза.

Уход от геополитики. Вместо того чтобы использовать ЕАЭС для геополитической конфронтации, российская политика должна сконцентрироваться на новой цели: региональном экономическом росте и модернизации.

Упор на государственное управление. Для экономического прогресса государствам ЕАЭС необходимо провести реформы, направленные на повышение качества государственного управления и искоренение коррупции.

Акцент на социальное благосостояние и миграцию. Улучшение жизни миллионов трудовых мигрантов способно завоевать народную поддержку ЕАЭС и положительно повлиять на экономический рост в Центральной Азии.

Совершенствование институтов. Для успеха ЕАЭС требуется усиление ЕЭК, чтобы та имела возможности и политическое влияние для решения вопросов нетарифных барьеров и протекционизма, а также суд, способный добиваться исполнения правил.

Такое региональное развитие способствует стабилизации и процветанию. Сейчас, однако, государствам-членам не хватает политической воли для формирования политики, и ЕАЭС в его нынешнем состоянии вряд ли сможет сыграть позитивную роль в преодолении политических, экономических и социальных трудностей в регионе.

Москва/Астана/Бишкек/Душанбе/Брюссель, 20 июля 2016 г.

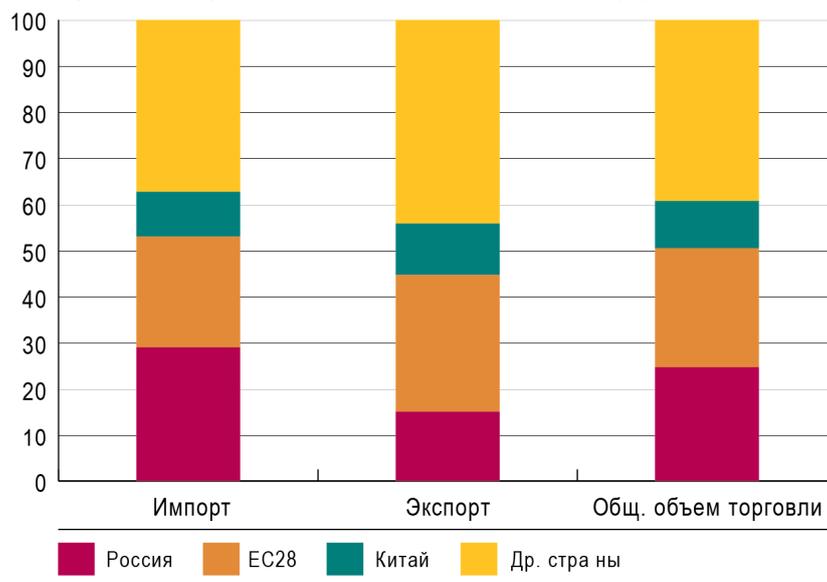
Приложение А. Карта Евразийского экономического союза



Приложение В. Торговля членов ЕАЭС с Россией, Китаем и ЕС

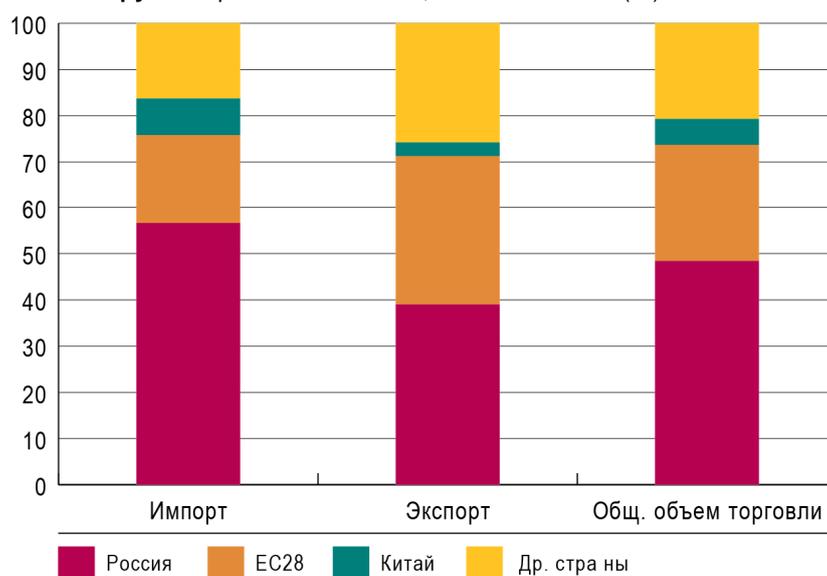
Источник: Приведенная на графиках информация взята из данных Международного валютного фонда, представленных в следующих документах: "European Union, Trade in goods with Armenia" [«Европейский союз. Торговля товарами с Арменией»], "European Union, Trade in goods with Belarus" [«Европейский союз. Торговля товарами с Беларусью»], "European Union, Trade in goods with Kazakhstan" [«Европейский союз. Торговля товарами с Казахстаном»], "European Union, Trade in goods with Kyrgyzstan" [«Европейский союз. Торговля товарами с Кыргызстаном»], "European Union, Trade in goods with Russia" [«Европейский союз. Торговля товарами с Россией»], Европейская комиссия, генеральный директорат по торговле, 21 июня 2016 г.

Армения: торговля с Россией, ЕС28 и Китаем (%)



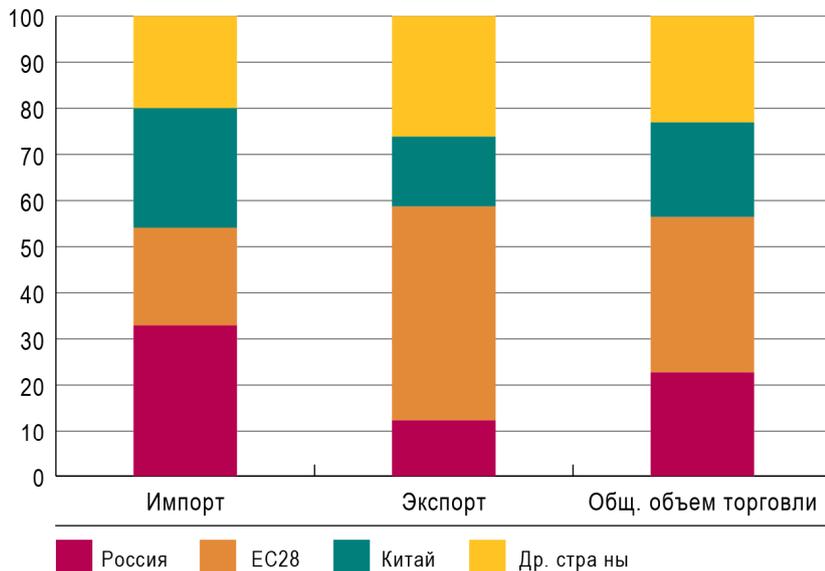
Общий объем торговли Армении в 2015 году составил 4,273 млрд евро. Основные торговые партнеры включали в себя Иран, Грузию, США и Турцию.

Беларусь торговля с Россией, ЕС28 и Китаем (%)



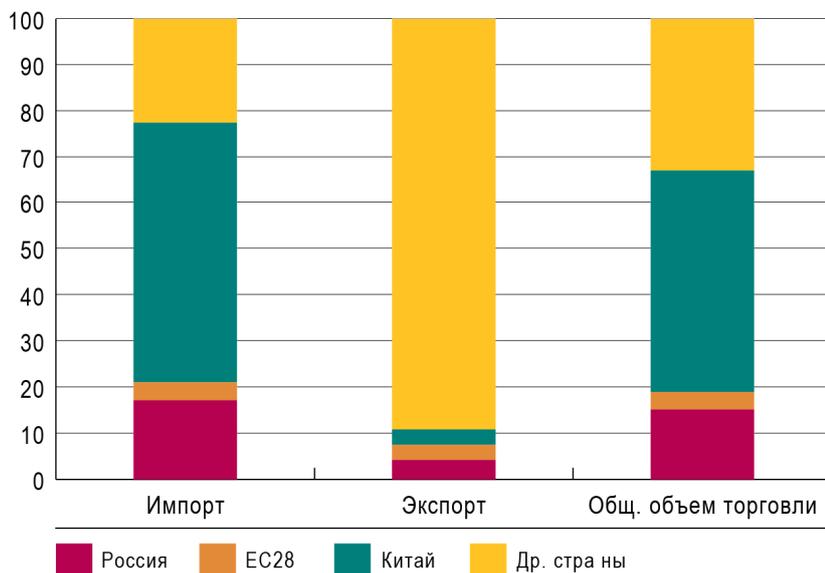
Общий объем торговли Беларусии в 2015 году составил 51,318 млрд евро. Основные торговые партнеры включали в себя Украину, Бразилию, Турцию и Казахстан.

Казахстан торговля с Россией, ЕС28 и Китаем (%)

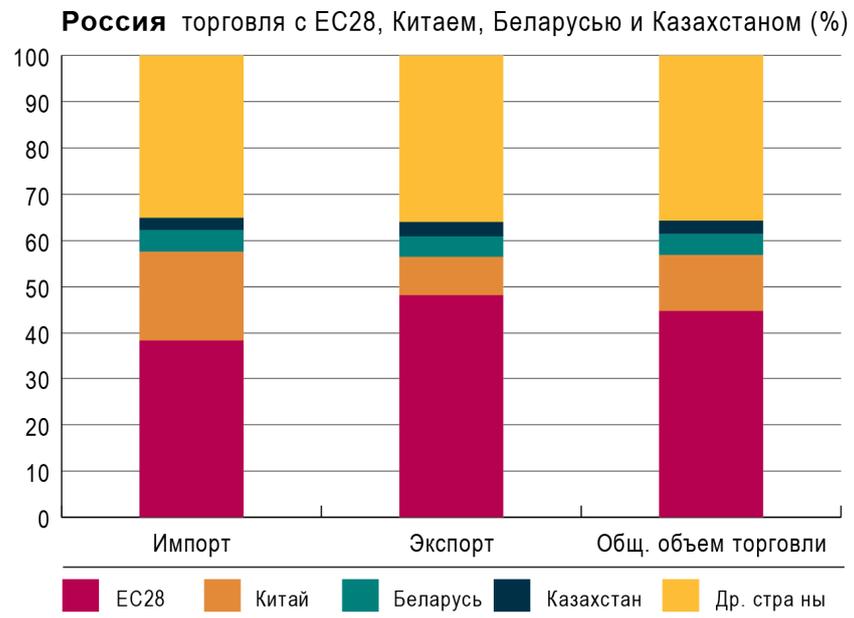


Общий объем торговли Казахстана в 2015 году составил 63,998 млрд евро. Основные торговые партнеры включали в себя Узбекистан, Турцию, США и Украину.

Кыргызстан торговля с Россией, ЕС28 и Китаем (%)



Общий объем торговли Кыргызстана в 2015 году составил 8,927 млрд евро. Основные торговые партнеры включали в себя Казахстан, Узбекистан, Швейцарию и Турцию.



Общий объем торговли России в 2015 году составил 473,934 млрд евро.

Основные торговые партнеры включали в себя Беларусь, Турцию, Японию и США.