

ИРИНА БОЛГОВА

ПАРАМЕТРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В ПОЯСЕ СНГ

Феномен «возвращения России» и избирательной активизации ее внешней политики¹ серьезно влияет на положение на постсоветском пространстве. Образовав за минувшие 20 лет отдельную, во многом самостоятельную платформу международной деятельности, политико-географический комплекс новых независимых государств восприимчив почти ко всем основным тенденциям мирового развития. Интерес к процессам в поясе СНГ в мире тем острее, чем более осознаваемой выглядит их важность для наполнения ресурсного резервуара внешней политики России.

1

Нынешний этап развития новых независимых государств характеризуется их очевидной включенностью в континентальные и глобальные процессы как в качестве объектов внешнего воздействия, так и в качестве субъектов со значительным потенциалом самостоятельного действия. Энергетическая тематика, присутствующая в современных международных отношениях, во многом определяет рамку объектно-субъектного соотношения на постсоветском пространстве. С одной стороны, обладание ресурсными и транзитными возможностями позволяет государствам по периметру новых границ России постоянно находиться в фокусе внимания крупнейших мировых игроков. С другой – конъюнктура мирового кризиса отчасти «сработала» на уменьшение международного значения молодых государств, поскольку активизировались по-

пытки импортеров энергоносителей сократить их потребление.

Стремление к повышению энергоэффективности, поиск новых источников энергии намечает в долгосрочной перспективе тенденцию к снижению «энергосырьевой ценности» постсоветского пространства для импортеров газа и нефти. Появление у России и стран Центральной Азии «восточного вектора» экспорта энергоносителей укрепляет внешние поступления в бюджеты богатых сырьем стран, однако дестимулирует попытки модернизации молодых государств в западном понимании этого слова.

Сырьевая направленность экономики многих постсоветских стран в условиях углубления мирового кризиса имела еще одно устойчивое следствие: проблему внешнего финансирования. Сырьевой рынок (а нефтегазовый – в особенности) в значительной степени зависит от притока внешних средств для осуществления капиталоемких проектов. Очевидная зависимость большинства стран СНГ от внешнего финансирования и дотирования определяет их уязвимость перед колебаниями мировой экономической конъюнктуры. Предоставляемая малым и средним странам СНГ международная экономическая помощь не способна кардинальным образом изменить ситуацию.

Всплески региональных интеграционных инициатив подчеркивают стремление постсоветских государств встроиться в глобальную экономическую систему. В целом можно говорить о завершении процесса формирования более или менее

устойчивой системы внешнеполитических связей стран СНГ. В первую очередь она характеризуется размыванием «постсоветского» видения границ субрегионов и растущей тенденцией роста взаимовлияния между государствами, находящимися в непосредственной политико-географической близости.

Этот феномен постепенно находит свое отражение на уровне экспертного анализа происходящих процессов и утверждения новых терминологических единиц. Все большее применение находит термин «новая Восточная Европа», приходящий на смену громоздкому «западные новые независимые государства» и демонстрирующий степень вовлеченности Украины, Белоруссии и Молдавии в европейские процессы. Новый региональный контекст на Кавказе делает очевидной невозможность замыкаться в рамках традиционной «закавказской» призмы. Анализ политико-экономических тенденций в Центральной Азии чаще включает в себя рассмотрение ситуации в Афганистане, Иране, Афганистане и Китае.

Интеграционные процессы на пространстве СНГ продолжают развиваться в зависимости от страновых экономических показателей. По данным Евразийского банка развития², за последние десять лет резко возрос уровень интеграции бывших советских республик в сфере трудовой миграции и взаимодействия на рынках образовательных услуг. При этом происходили свертывание интеграции в сфере торговли, энергетики и сельского хозяйства, а также дивергенция макроэкономических показателей постсоветских стран.

Наибольшей интегрированностью³ страновых хозяйственных комплексов в экономические процессы в СНГ отличаются небольшие страны: Киргизия, Армения и Таджикистан. Для государств с более крупными экономиками с диверсифицированными структурами экономических обменов относительная роль взаимосвязей с бывшими советскими республиками гораздо менее значима. При этом динамика интеграционных процессов на-

прямую определяется географической близостью стран друг к другу. Наиболее интенсивные связи в сфере торговли, трудовой миграции, образовательных обменов, сельского хозяйства формируются между соседними государствами.

Эта тенденция определяет преобладание вектора избирательной интеграции, которая проявляется в том, что на передний план выдвигается сотрудничество по линии Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС при некотором снижении внимания к более широким форматам межгосударственного взаимодействия.

Можно говорить об относительной стабильности сложившихся в регионе СНГ экономических взаимосвязей, нашедших свое институциональное оформление в работающих структурах. Завершение формирования интеграционных параметров определяет процесс углубления многосторонней координации. Заявленная с 1 июля 2010 г. передача Комиссии Таможенного союза полномочий в области таможенного администрирования оценивается некоторыми экономистами и политологами как, возможно, первый шаг на пути к формированию наднациональных интеграционных органов и нормативно-правовой базы интеграции евросоюзного типа. Хотя аналогии и параллели между процессами в СНГ и ЕС чаще всего бывают типологически не достаточно обоснованными.

2

Успех процесса перехода институциональной и политической интеграции на новый уровень — даже в рамках узких групп стран-участников — во многом определяется потенциалом сближения их экономик, условия развития которой находятся вне поля интеграционного взаимодействия. Вариантность интеграционных тенденций по отношению к внутривнутриполитической среде государств-участников делает результат сложно прогнозируемым.

Отдельный аспект центростремительных тенденций на пространстве СНГ представляет собой продвижение процессов

интеграции в сфере безопасности. Несмотря на преодоленные препятствия и определенные успехи (решение 4 февраля 2009 г. о создании Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ), внутренние проблемы в странах – участницах и межгосударственные трения между ними вынуждают характеризовать состояние сотрудничества в этой области как инертное.

Трудный выход постсоветских стран из глобального кризиса заставляет думать о том, что они не смогут вернуть свои экономики хотя бы к докризисному состоянию без довольно кардинальной экономической трансформации⁴. Попытки России воспользоваться ситуацией и расширить свое влияние на постсоветском пространстве можно пока считать лишь отчасти успешными и последовательными. Ни одна из российских инициатив – например, предложение перейти на расчеты в национальных валютах и создание резервной валюты – не была в полной мере реализована, несмотря на существенные материальные затраты со стороны Москвы⁵. И это при том, что и экономисты и политологи склонны думать, что окрепшая Россия может стать «ресурсным центром» (не в сырьевом значении) экономической, правовой и политической модернизации соседей по Содружеству.

Еще в 1990-х годах при рассмотрении процессов на постсоветском пространстве преобладала аналитическая призма на базе послышки об эффективности «многоформатной и разноскоростной интеграции». Сложившая на нынешнем этапе ситуация подталкивает к выводу о том, что интеграция в СНГ в самом деле носит фрагментированный характер. В сфере экономического сближения наиболее широкий формат взаимодействия – ЕврАзЭС – сведен к дискуссии, временами очень бурной, вокруг Таможенного союза стран-лидеров. Попытки Белоруссии в 2010 г. саботировать реализацию намеченных решений для достижения собственных целей не исключает возможности работы над общим таможенным и экономическим пространством только

для двух стран (России и Казахстана). Правда, значение такого формата сотрудничества будет более ограниченным.

В области безопасности существующие структуры – ШОС и ОДКБ, будучи представлены широким составом участников, также демонстрируют фрагментированность позиций стран-участниц. Шанхайская организация сотрудничества, став шире по составу участников⁶, стала меньше интересоваться вопросами безопасности, концентрируясь на экономическом, гуманитарном, образовательном, культурном взаимодействии.

В ОДКБ фактически не получилось единой точки зрения на события 2010 г. в Киргизии. Деятельность этой организации по существу блокирована наличием в числе участников конфликтующих сторон (Узбекистан, Киргизия, Таджикистан), которые в случае необходимости не в состоянии прийти к продуктивному решению. Вопрос внешнего вмешательства в урегулирование конфликта в Ферганской долине не может быть быстро решен силами ни одной из существующих на постсоветском пространстве организаций, что подчеркивает слабость механизма конфликтного урегулирования.

Кризис в Киргизии выявил и еще одну проблему. Не ясно, как должны приниматься решения в рамках постсоветских интеграционных форматов, если, например, как в Киргизии, в одной из стран временно отсутствуют легитимные органы власти. Остается непроясненным вопрос о российском миротворческом потенциале – прежде всего с точки зрения его международно-правового оформления и легитимации. Даже в рамках ОДКБ нет единого понимания того, каким образом может быть реализовано заявленное намерение России обеспечивать экстратерриториальную защиту российских граждан, положенное в основу внешнеполитической доктрины РФ после конфликта в Южной Осетии 2008 года.

Констатация слабости институализированных структур безопасности позволяет перейти к более общему положению о «ва-

кууме безопасности» на постсоветском пространстве. Страны ОДКБ столкнулись с необходимостью пересмотра принципов ее функционирования. Сложная бюрократическая структура принятия решений не позволяет рассматривать Содружество в качестве действенной структуры обеспечения безопасности. Между тем события в Киргизии снова подтолкнули дискуссии о военной роли России в Центральной Азии и рассуждения об «исключительности российского фактора» как гаранта стабильности на пространстве СНГ.

Тем временем происходит расширение сферы военной ответственности НАТО в Азии, которое, правда, не подразумевает на данном этапе ее прямого вовлечения в кризисные ситуации по периметру границ России, о чем свидетельствуют решения Бухарестского саммита альянса в 2008 году.

З

Отдельный аспект международных отношений на пространстве СНГ представляет собой борьба за утверждение своей способности к независимости действий в региональной политике по отношению как к России, так и соседним малым и средним государствам. Украина продолжает (с 2010 года – в менее нервных формах) эмансипироваться от роли младшего брата России. Одновременно в Киеве изучают пути к расширению влияния на соседние Молдавию и Белоруссию.

Внешнеполитические колебания Узбекистана на протяжении последних десяти лет связаны со стремлением обеспечить себе полную свободу рук в регионе и добиться в этом качестве признания ведущих мировых игроков. Одновременно Ташкент – иногда невольно, в результате реальной остроты региональной ситуации в Фергане (например, в 2005 г. и 2010 г.) – пытается продемонстрировать силу и потенциал быть ведущей державой региона хотя бы в той его части, которая расположена к югу от Казахстана.

Казахстан – наиболее устойчивое в экономическом и политическом отношении государство Центральной Азии – объ-

ективно стал центром регионального притяжения для более слабых южных соседей. Например, он играет важную роль для них в сфере миграции, поскольку способен обеспечивать работой жителей сопредельных государств. Ситуация, сложившаяся в Центральной Азии после событий 2010 г. в Киргизии, по мнению некоторых специалистов, может повлечь усиление политического влияния Казахстана⁷.

Типичной и уже привычной чертой ситуации в СНГ являются регулярные проявления «фронды» Белоруссии по отношению к России. Отъезд свергнутого киргизского президента К. Бакиева в Минск (а не в Москву или Астану), предоставленная ему для выступлений штаб-квартира СНГ и осуждающие высказывания белорусского лидера в адрес российской позиции в связи с событиями в Бишкеке можно трактовать как очередную попытку Минска продемонстрировать свою способность иметь точку зрения иную, чем российская. «Вечно оппозирующая» позиция Белоруссии в отношениях с Россией – белорусский вариант государственного самоуверждения малых и средних государств в отношениях с более мощными державами, избежать объективной зависимости от отношений с которыми они не могут и, возможно, на самом деле не хотят.

Повторяемость российско-белорусских разногласий и неизменный успех их преодоления в последние 15 лет указывают на то, что подогревания противоречий между двумя странами выполняет важную регулирующую функцию не столько в двустороннем взаимодействии Москвы и Минска, сколько внутри Белоруссии. Белорусский лидер стремится или вынужден стремиться показать себя защитником белорусских интересов от внешних посягательств – в данном случае российских, но в принципе – любых. Показательно, что по данным социологических опросов, поддержка Лукашенко внутри страны тем выше, чем выше градус регулярных скандалов в российско-белорусском диалоге.

Любопытна в этой связи герметичность системы международных отношений на

постсоветском пространстве, где цикличность сближений и расхождений накладывается на принцип сообщающихся сосудов. Улучшения политического климата в отношениях между Москвой и Киевом после прихода к власти В. Януковича немедленно вызвала «нервно-ревнивую» реакцию Минска. Скрываемая ревность за приоритет в отношениях с Москвой — прежде всего экономических — различима и в политике стран Закавказья и Центральной Азии.

На фоне временной прагматизации политики ведущих западных держав⁸ тенденция к смене власти на постсоветском пространстве за счет преимущественной роли внешнего фактора вряд ли скоро восстановится. Результаты «цветных революций», представленные многими как торжество демократизации, за прошедшие пять-семь лет были сильно девальвированы самими победителями — в Грузии, на Украине и в Киргизии. Ни в одной из стран не произошло заметных сдвигов к консолидации демократии. Более того, поведение «демократических» лидеров все чаще создает в западных столицах впечатление, что риторика реформирования и сближения с евроатлантическими структурами используется ими для укрепления своих позиций в антагонистических отношениях с Россией и для поддержания существующих политических режимов.

Прагматизация внешней политики характерна и для самих новых и «совсем новых» независимых государств. Базой их прагматизма остается стремление выиграть на лавировании между ведущими силами. Такая позиция характерна как для «лимитрофных» государств (Белоруссия, Украина, Грузия), так и для стран, «как будто» не имеющих альтернативы союзу с Россией. Попытки Армении выйти из политической и экономической изоляции в регионе за счет развития своего транзитного потенциала⁹ могут стать активнее, если произойдет нормализация отношений между Ереваном и Анкарой, начало которой было положено в 2009 году. Замеченная аналитиками статья президента Абхазии С. Багапша в газете «Washington

Post», в которой он заявил о том, что отказывается «принимать будущее под опекой любого другого государства»¹⁰, является иллюстрацией того, насколько успешной считается политика балансирования среди политических элит на постсоветском пространстве.

Новый этап в отношениях между Россией и Украиной является тоже вариантом сбалансированной многовекторности. Слишком односторонняя ориентация прежнего украинского президента В. Ющенко на США и ЕС не обеспечила ему политических дивидендов, поскольку не была подкреплена сколько-нибудь разумным экономическим и социальным курсом внутри страны. Но и будущее нового президента В. Януковича, по всей видимости, будет определяться его способностью не столько лавировать между Западом и Россией, сколько создать эффективный механизм использования в интересах украинского народа на востоке и западе страны тех колоссальных экономических выигрышей, которые он получил от России за счет снижения цен на газ. В любом случае, вероятно, можно говорить об успешном завершении начатого еще при президенте Л. Кучме проекта «Украина не Россия»¹¹. Российско-украинские отношения явно входят в русло зрелого взаимодействия двух государств.

Представляется, что «абсолютным воплощением» логики балансирования, своего рода «профессионалом многовекторности» выглядит глава временного правительства Киргизии Р. Отумбаева¹². В ситуации, когда страна остро нуждается во внешнем финансировании, ею должен руководить человек, способный привлечь и перераспределить максимум ресурсов из наибольшего количества источников. Поддержание минимального уровня стабильности внутри государства позволяет на этом этапе реальным политическим силам вести борьбу за будущую власть в стране.

На фоне общей тенденции к прагматизации внешней политики заметно понижение приоритетности постсоветского направления во внешнеполитических

стратегиях внерегиональных игроков. Развитие восточного вектора внешнеполитической активности Европейского Союза обусловлено его внутренними институциональными преобразованиями и накопившимися проблемами. Основное внимание сосредоточено на непосредственной периферии и воплощено в политике «Восточного партнерства», локомотивом которой выступает Польша.

Политика Соединенных Штатов на пространстве СНГ также претерпевает модификации. Стала более умеренной внешнеполитическая риторика. Администрация Б. Обамы, очевидно, потеряла заинтересованность в развитии не доказавшего свою жизнеспособность ГУАМ. Сложная внутривнутриполитическая ситуация на Украине и в Грузии подтверждает искусственность данного образования. Пересмотру подвергается центральноазиатский вектор политики Вашингтона, главное место в которой занимали отношения с Киргизией вокруг военной базы в Манасе.

В целом можно говорить о формировании определенного равновесия влияний региональных и внерегиональных игроков на пространстве СНГ. С учетом существующих глобальной и внутренних конъюнктур сложилась ситуация «позиционной симметрии». Формируется определенный консенсус во взаимном восприятии, признающий за каждой из сторон самостоятельное поле для маневра. Со стороны Запада такой негласный консенсус сформировался в отношении вопроса о территориальной целостности Грузии. Не признавая независимость Абхазии и Южной Осетии, Европейский Союз и США практически убрали этот вопрос из актуального политического дискурса, давая повод думать, что смирились с невозможностью кардинальным образом повлиять на ситуацию. Дополнительным подтверждением служит предложенная в начале 2010 г. США и подхваченная в Брюсселе концепция «вовлечения без признания» (*involvement without recognition*).

Вопрос военного присутствия США в Центральной Азии вызывает меньшую

обеспокоенность России. В политических и экспертных кругах укрепилась тенденция рассматривать его через призму общей региональной безопасности, и гораздо больше вопросов вызывает перспектива сворачивания американской активности в регионе и дестабилизирующего потенциала такого шага.

При этом все более активно демонстрируют свое присутствие другие страны. Усилия, предпринимаемые Турцией с 2009 г. по сближению с Арменией и усилению влияния Анкары в конфликте вокруг Нагорного Карабаха, способны существенным образом повлиять на многосторонние отношения на Кавказе. Продемонстрированная Азербайджаном готовность к милитаризации в ответ на вносимые извне изменения в региональном балансе сил, внесла дополнительные характеристики в сложившийся *status quo*.

Китай расширяет свое влияние не только в Центральной Азии, где взаимодействие Москвы и Пекина институционализировано в рамках ШОС. Пекин активизирует и дифференцирует свое присутствие в географически отдаленных от него постсоветских государствах. Например, отмечено стремление Пекина наращивать экономическую помощь Молдавии для материального подкрепления своей позиции в поддержку территориальной целостности государств¹³.

* * *

Ситуацию в сфере безопасности на постсоветском пространстве можно характеризовать как «негативную стабильность». Любая дестабилизация чревата разбалансировкой всей системы. Сложившийся баланс влияний подчеркивает тенденцию воспринимать роль России, скорее, как естественного гаранта безопасности. Вопрос в том, насколько концептуально оформленным и целостным является российское целеполагание. «Окно возможностей» появилось, но оно не будет открытым особенно долго. Возврат глобальных игроков на арену СНГ может легко и быстро поменять формат ситуации.

Резюме

Ситуация на постсоветском пространстве вошла в стадию определенного ситуативного равновесия. Характер этой паузы определяется как сложившейся мировой политико-экономической конъюнктурой, так и специфическими чертами игроков, формирующими региональную среду. В этих условиях главной интригой выглядит вопрос, насколько благоприятным может быть развитие ситуации для глобальной внешней политики России.

Ключевые слова: СНГ, постсоветское пространство, интеграция, «новая Восточная Европа», «вовлечение без признания», многовекторность.

Abstract

The situation within the post-soviet space entered the phase of some contextual equilibrium. The nature of this pause is characterized by global political and economic environment as well as by peculiar features of the actors that influence the regional structure. In this context the main intrigue is to what extent developments might be favorable for Russia's global foreign policy.

Key words: CIS, post-Soviet space, integration, 'new Eastern Europe', 'involvement without recognition', multi-vector course.

Примечания

¹ Богатуров А.Д. Шанс для новой парадигмы в мировой политике // Независимая газета, 07.06.2010. (http://www.ng.ru/courier/2010-06-07/9_chance.html).

² Система индикаторов евразийской интеграции ЕАБР 2009. Алматы, 2009.

³ Аналитики ЕАБР применяют здесь термин «лидеры интеграции», который, как представляется, не является корректным.

⁴ Хейфец Б.А. Влияние кризиса на сотрудничество России со странами ЕвразЭС // Мировой финансовый кризис в постсоветских странах: национальные особенности и экономические последствия / Под общей ред. Л.Б. Вардомского. М.: ИЭ РАН, 2009.

⁵ Россия и мир: 2010. Экономика и политика. Ежегодный прогноз. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 138.

⁶ Помимо государств – членов в Шанхайской организации сотрудничества существует статус стран-наблюдателей и «государств-партнеров по диалогу с ШОС».

⁷ Ситуационный анализ «События в Киргизии: угрозы и перспективы для России». МГИМО, 18 мая 2010.

⁸ Россия и мир: 2010. С. 102.

⁹ Армения долгое время стремится осуществить проект строительства через свою территорию газопровода из Ирана. Теоретически в случае успеха такого начинания Ереван мог бы приобрести рычаг влияния на транзит иранского и туркменского газа в Евросоюз и таким образом существенно изменить региональную картину транспортировки энергоресурсов.

¹⁰ Bagapsh S. Abkhazia will succeed // The Washington Times, 16.10.2009 (<http://www.washingtontimes.com/news/2009/oct/16/abkhazia-will-succeed/>)

¹¹ Название книги Л.Кучмы, вышедшей в 2003 г. и ставшей манифестом политического развития Украины на современном этапе (Кучма Л.Д. Украина – не Россия. М: «Время», 2003. 489 с.)

¹² Так события апреля 2010 года называют в самой Киргизии.

¹³ Мошес А. Цена вопроса // Коммерсант. 28 мая 2010, № 94.