

Бурков В. Г., Мещеряков К. Е., Шамгунов Р. Г.

Содружество Независимых Государств — организация упущенных возможностей: ошибки российского руководства 1990-х годов

Бурков Владимир Германович

Санкт-Петербургский государственный университет
Заведующий кафедрой международных отношений на постсоветском пространстве факультета международных отношений
Доктор исторических наук, профессор
burkeg@rambler.ru

Мещеряков Константин Евгеньевич

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве факультета международных отношений
Доктор исторических наук, доцент
mesce@mail.ru

Шамгунов Руслан Габдрашитович

Санкт-Петербургский государственный университет
Доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве факультета международных отношений
Кандидат исторических наук, доцент
ruslan.shamgunov@gmail.com

РЕФЕРАТ

После распада СССР большинство бывших союзных республик планировали решать проблемы внешнеполитического, экономического и военного характера совместно друг с другом. Для этого ими были созданы Содружество Независимых Государств и ряд иных интеграционных объединений — как в рамках СНГ, так и за его пределами.

Данная статья посвящена проблемам интеграции постсоветских государств. В ней анализируются основные причины неспособности Содружества стать подлинно интеграционным объединением, главной из которых, по мнению авторов, стала недальновидная политика российского руководства периода президентства Б. Н. Ельцина.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Содружество Независимых Государств, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Договор о коллективной безопасности, Организация Договора о коллективной безопасности, интеграция, Евразийский союз, Россия

Burkov V. G., Mescheryakov K. E., Shamgunov R. G.

The Commonwealth of the Independent States as an Organization of Missed Opportunities: the Russian Leadership's Errors in the 1990s

Burkov Vladimir Germanovich

St. Petersburg State University (Russian Federation)
Head of the Chair of International Relations in the former Soviet Union of the Faculty of International Relations
Doctor of Science (History), Professor
burkeg@rambler.ru

Mescheryakov Konstantin Evgenyevich

St. Petersburg State University (Russian Federation)
Associate Professor of Chair of International Relations in the former Soviet Union of the Faculty of International Relations
Doctor of Science (History), Associate Professor
mesce@mail.ru

Shamgunov Ruslan Gabdrashitovich

St. Petersburg State University (Russian Federation)
Associate Professor of Chair of International Relations in the former Soviet Union of the Faculty of International Relations
PhD in History, Associate Professor
ruslan.shamgunov@gmail.com

ABSTRACT

Following the collapse of the USSR, the post-Soviet states applied their foreign policy and solved economic and military problems in cooperation with one another. They established the Commonwealth of the Independent States and the other integration associations, both within and beyond the CIS.

This article deals with the problems of integration of the post-Soviet states. It discovers the main reasons why the CIS failed to grow in a very integration union. The authors believe that the main cause was a short-foresighted policy of the Russian leadership under the presidency of Boris Yeltsin.

KEYWORDS

Commonwealth of Independent States, Eurasian Economic Community, Customs Union, Collective Security Treaty, Collective Security Treaty Organization, integration, Eurasian Union, Russia

В декабре 2016 г. исполняется 25 лет с момента распада Союза Советских Социалистических Республик и образования на его месте Содружества Независимых Государств — организации, объединившей новые независимые государства. Данные республики в большинстве своем выступали против прекращения существования Союза, о чем говорили результаты референдума по вопросу о сохранении СССР, проведенного 17 марта 1991 г. Однако новое объединение, СНГ, так и не стало полноценной заменой Советскому Союзу.

В начале 1990-х годов СССР переживал трудные времена. Реформы, задуманные М. С. Горбачевым для вывода народного хозяйства страны из застоя, создали для экономики еще больше проблем, чем было до начала перестройки. В целях получения максимальной выгоды предприятия занялись производством того, что можно было подороже продать, а не того, в чем нуждались смежные предприятия. В результате стали разрываться экономические связи, являвшиеся одним из основных стержней Советского государства, что постепенно привело к превалированию значимости двусторонних отношений союзных республик над многосторонними и, как следствие, — к нарастанию в СССР центробежных тенденций.

Параллельно с экономическими преобразованиями М. С. Горбачев дал старт реформам политического характера, последствия которых оказались совершенно непредсказуемыми. В стране, где еще не были искоренены не только межнациональные, но даже межплеменные противоречия, политика «Гласности» всколыхнула давние обиды, нанесенные друг другу соседними народами еще до их присоединения к Российской империи. Подобная историческая память составила основу их стремления к взаимному реваншу. В результате в стране «дружбы народов» начались межнациональные столкновения, к которым руководство СССР оказалось не готовым, не имея ни малейшего представления о том, как подобные проблемы возможно решать без применения силы.

В союзных республиках национальная интеллигенция стала поднимать вопрос о снижении степени зависимости соответствующих государственно-политических образований от Союзного центра. В Латвии, Литве, Эстонии, Грузии, Армении и Молдавии, где к власти пришли националисты, начались дискуссии о необходимости выхода данных республик из состава СССР; в результате на их территории не проводился референдум 17 марта 1991 г.

Из всех национальных окраин наиболее активными сторонниками сохранения Союза, пожалуй, являлись республики Средней Азии и Казахстан. Причины подобной приверженности «союзным идеалам» крылись в их слабом экономическом, особенно промышленном, развитии, наводившем на мысль, что без сохранения прежних торгово-экономических связей их самостоятельное развитие будет связано со столь масштабными проблемами, что в ближайшем будущем их экономикам неизбежно грозит крах.

Среди пяти «солнечных республик» Казахстан представлялся наиболее промышленно развитым. На его долю приходилось 5% общесоюзной выплавки чугуна, 4% стали, 4% проката черных металлов. Однако при этом Казахстан мог самостоятельно обеспечить лишь 27% создаваемого им конечного продукта [1, с. 69].

В данной связи неслучайно, что основные «капризы» в отношениях с руководством СССР начались у промышленно развитой Украины, чей Верховный Совет одно время даже отказывался принимать участие в работе Верховного Совета СССР.

В 1990–1991 гг. в союзных республиках прошли два «парада суверенитетов», которые тем не менее не означали автоматического роспуска СССР: речь шла лишь о пересмотре республиками базовых положений Союзного договора и их требованиях для себя большей автономии.

Переговоры М. С. Горбачева с руководителями девяти союзных республик по поводу заключения нового Союзного договора, состоявшиеся в апреле-мае 1991 г. в Ново-Огареве, выявили готовность всех участников данного процесса создать обновленный Союз. Соответствующее государственное объединение, Союз Советских Суверенных Республик, должно было иметь федеративный характер [2]; подписать новый договор планировалось 20 августа 1991 г. Однако данная

работа была сорвана в результате событий, вошедших в историю как Августовский путч. Впрочем, и после этого отношение союзных республик к перспективе сохранения единого государства принципиально не изменилось — по крайней мере, и в выступлениях их лидеров, и в средствах массовой информации союзная идея крайне редко ставилась под сомнение. Это позволило М. С. Горбачеву вернуться к консультациям в формате «Ново-Огоровского процесса», результатом чего стало опубликование 27 ноября 1991 г. проекта Договора о Союзе Суверенных Государств — конфедеративного образования, в котором вся полнота решений в области внутренней и внешней политики закреплялась за субъектами Союза [3].

Но и эти усилия оказались тщетными: стремясь сместить со своего поста М. С. Горбачева, но, не имея для этого легальных возможностей, 7–8 декабря 1991 г. Б. Н. Ельцин, Л. М. Кравчук и С. С. Шушкевич провели закрытую встречу в Беловежской Пуще, главным итогом которой стало подписание Соглашения об образовании СНГ.

Наибольшие дивиденды от подписания Беловежских соглашений получил Киев. С роспуском СССР украинское руководство полностью избавилось от контроля Москвы, к чему оно стремилось в течение последних полутора лет. Соответственно, Киев ни в коем случае не желал возрождения Советского Союза в каком бы то ни было виде.

В отличие от своих украинских коллег, руководство Белоруссии практически ничего не выиграло от роспуска СССР. Промышленно развитая Беларусь, будучи «сборочным цехом СССР», зависела от поставок комплектующих и сырья из других союзных республик, и в первую очередь — России. Но перед ней возникла альтернатива: либо стать одним из соучредителей СНГ, либо оказаться в числе союзных республик, которых Б. Н. Ельцин и Л. М. Кравчук просто поставят перед свершившимся фактом.

Российское руководство с ликвидацией центрального правительства надеялось стать новым властным центром Содружества, воспринимаемого им как Союзное государство нового типа. Какие-либо иные последствия Беловежских соглашений им, по всей видимости, в расчет не брались.

Единственным политическим деятелем, заранее проинформированным о намерении глав России, Украины и Белоруссии распустить СССР, был президент Казахстана Н. А. Назарбаев. Он не только получил от Б. Н. Ельцина персональное приглашение приехать в Беловежскую пущу, но и буквально в момент подписания Соглашения о создании СНГ беседовал с ним по телефону, при этом российский коллега предложил ему подписать документ, не читая его [4, с. 149–168]. Естественно, что и первое, и второе предложения Б. Н. Ельцина вызвали у Н. А. Назарбаева возмущение, поэтому Казахстан не оказался в числе республик, присоединившихся к Беловежским соглашениям 8 декабря 1991 г.

Главы остальных союзных республик узнали о роспуске СССР постфактум. Очевидно, что данный подход являлся грубым нарушением как правовых норм Союза ССР и каждой из входивших в него республик, так и элементарных принципов дипломатического протокола: Б. Н. Ельцин, Л. М. Кравчук и С. С. Шушкевич взяли на себя смелость распоряжаться судьбой народов СССР за их спиной, даже не проведя соответствующих консультаций с их законными представителями. Все это выдвигало на повестку дня вопрос о целесообразности создания «неславянскими» республиками собственного союза.

Для обсуждения соответствующей проблематики 12–13 декабря 1991 г. в Ашхабаде собрались руководители четырех республик Средней Азии и Казахстана. Они отвергли приглашение приехать в Минск и подписать Беловежские соглашения поодиночке. В то же время ими не была поддержана инициатива президента Туркменистана С. А. Ниязова о создании в противовес СНГ «мусульманского союза» пяти «солнечных республик». В итоге они приняли пакет документов по координации межгосударственной экономической политики и выступили с заявлением, в котором позитивно оценили Беловежские соглашения. Однако в заявлении было отмечено, что эта акция оказалась для них неожиданной, поскольку принимать участие в процессе выработки решений о дальнейшей судьбе Содружества имела каждая республика бывшего СССР. Руководители республик Средней Азии и Казахстана настаивали на своем праве быть признанными в качестве учредителей СНГ, а не простых «подписантов» Беловежских соглашений. Они обратились к правительствам России, Украины и Белоруссии с предложением обсудить создавшееся положение и рассмотреть вопросы дальнейшего формирования Содружества [5].

Сложившаяся ситуация вызывала значительное неудобство и у российского руководства, поэтому до создания двух союзов, «славянского» и «мусульманского», дело не дошло. 21 декабря 1991 г. руководители одиннадцати республик бывшего СССР (всех, кроме Грузии и стран Балтии) встретились в Алма-Ате, чтобы решить главный вопрос: какие отношения будут выстраиваться между ними в постсоветский период. Стороны подтвердили намерение создать Содружество

Независимых Государств, и в Протоколе к соглашению от 8 декабря все они были названы учредителями СНГ на равноправных началах. Сам протокол стал рассматриваться как составная часть Соглашения о создании Содружества [6].

Тем не менее пренебрежение российского руководства по отношению к республикам бывшего СССР, проявленное им при заключении Беловежских соглашений, не могло пройти бесследно. Советский Союз прекратил свое существование, а Содружество Независимых Государств только приобретало более или менее отчетливые формы сотрудничества постсоветских республик. Для реализации возможностей каждого государства участвовать в межнациональных структурах и при этом обезопасить свои политические и экономические интересы в 1992 г. были созданы координирующие органы Содружества: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская Ассамблея, Совет министров иностранных дел и др. Высшими органами СНГ стали Совет глав государств и Совет глав правительств.

Могло ли Содружество стать подлинно интеграционным объединением, а не средством «цивилизованного развода», каковым оно оказалось в реальности? Шансы на это были и немалые. Причины, побудившие республики стремиться к недопущению распада СССР, вынуждали их бороться и за создание нового экономического союза. В 1991 г. торговый оборот стран Содружества между собой составлял в среднем 82% от общего объема их торговли. Степень экономической взаимозависимости бывших союзных республик была значительно выше, чем по странам Европейского экономического сообщества, и составляла примерно 21% валового национального продукта при 14% в странах-членах ЕЭС [7, с. 47]. Соответственно, разрыв сложившихся экономических связей после распада СССР оказался крайне болезненным. По различным оценкам, от трети до четверти падения ВВП в странах СНГ в 1992–1995 гг. было вызвано последствиями от разрушения подобных связей [8, с. 102]. Молодые государства в большинстве своем стремились сохранить все то, что присутствовало во времена существования СССР: работающую промышленность, действующие технологические связи, разделение труда во всех отраслях производства. И первые документы, принятые в рамках Содружества, во многом отвечали данным устремлениям: они обозначили движение сторон к единому экономическому, правовому, военно-оборонному пространствам, в рамках которых предусматривалось создание свыше тридцати координирующих органов.

Но практически изначально СНГ оформилось как некое аморфное объединение, и тому был ряд причин. С обретением уверенности в возможности самостоятельного экономического развития и значимости своего международного положения позиция новых независимых государств относительно рамок деятельности Содружества стала быстро меняться. Между странами СНГ существовали не только теоретические разногласия по различным вопросам двустороннего и многостороннего сотрудничества, но и открытые конфликты, связанные с этно-конфессиональными противоречиями, территориальными спорами, разрешить которые в рамках Содружества оказалось невозможно.

Одной из основных причин, побуждавших страны СНГ с осторожностью подходить к подписанию новых соглашений, являлись опасения того, что Россия будет настолько доминировать в Содружестве, что займет место «центра», как это было в СССР. Особенно сильно этим была озабочена Украина, для которой СНГ представлялось исключительно механизмом «цивилизованного развода». Молдавия до 1994 г. не спешила с ратификацией соглашений об образовании Содружества (примечательно, что в августе 1993 г. парламент республики рассматривал соответствующий вопрос, но в результате голосования для положительного решения не хватило четырех голосов, при этом четыре бюллетеня были признаны недействительными); данная позиция была обусловлена событиями в Приднестровье, где летом 1992 г. 14-я Российская армия открыто вмешалась в приднестровско-молдавский конфликт, не позволив Кишиневу подавить «сепаратизм Тирасполя» ценой многочисленных жертв.

В течение целого года страны СНГ не могли договориться о содержании Устава Содружества. За это время в рамках организации было принято около 270 решений, из которых на практике выполнялись лишь единицы. Подобная тенденция сохранилась и в будущем. Всего этого можно было бы избежать, указав в каждом подписанном документе конкретные штрафные санкции, применяемые в случае его невыполнения, и обязательно применяя данные санкции в отношении нарушителей. Но этого сделано не было — ни в 1992 г., ни с принятием Устава СНГ, ни до настоящего времени. Да и кто мог требовать применения санкций, если невыполнением заключенных договоренностей грешила сама Россия? Так, за 1992–1999 гг. из 146 подписанных ею документов, предусматривающих ратификацию и выполнение соответствующих внутригосударственных процедур, она представила ратификационные грамоты только по 46 документам [9].

Принятый Устав СНГ также не способствовал созданию реального союза. Любая страна могла отказаться от подписания или ратификации Устава, но при этом оставаться полноправным членом

Содружества. Страны СНГ отказались от принципа «демократического централизма», не определили степени подчиненности одного органа другому, без чего ни одна международная организация не может существовать даже теоретически.

Украина, Молдавия и Туркмения отказались подписывать Устав СНГ. Украина и Молдавия вообще избегали подписания любого документа в рамках Содружества, в котором присутствовало слово «союз». Президент Украины Л. М. Кравчук прямо заявил, что не видит смысла в сооружении чего-то общего до того, как будет завершен процесс создания собственного государства, иначе это будет таить в себе опасность реставрации советской империи [10]. Президент Туркменистана С. А. Ниязов не стал скрывать, что при решении возникающих проблем он больше верит в надежность двусторонних соглашений, а СНГ рассматривает как сугубо консультационный механизм, «как возможность обменяться мыслями, опытом, наметить программы действий» [11]. Первый заместитель министра иностранных дел Туркмении Б. О. Шихмурадов высказался еще более резко: «Рамки СНГ воспринимаются нами как обуза, еще один ненужный элемент, призванный укрепить механизм контроля над республикой» [12].

У России в начале 1990-х годов существовала реальная возможность стать, по образному выражению Н. А. Назарбаева, «естественным стержнем» Содружества [13]. Москва в то время обладала значительными рычагами влияния на своих партнеров по СНГ — экономическим, военным и культурным. «Экономический рычаг» заключался в зависимости национальных экономик стран Содружества от поставок российского сырья, оборудования, товаров народного потребления, получения российской финансовой помощи. «Военный рычаг» определялся тем, что охрану внешних границ ряда стран СНГ осуществляли российские пограничники, на их территории располагались войска, подчиненные России, не говоря уже о будущих российских миротворческих силах. «Культурный рычаг» — это проживание на постсоветском пространстве за пределами России 25 млн русских граждан, широкое распространение русского языка как средства межнационального общения, наличие общей исторической памяти у народов СНГ.

Но российское руководство во главе с Б. Н. Ельциным сделало все от него зависящее, чтобы Содружество стало тем, чем оно в итоге стало. Про проявленное им неуважение к своим будущим партнерам по СНГ нами было сказано выше. Кроме того, у России сразу же проявилось отсутствие продуманной и последовательной стратегии как в отношении к СНГ в целом, так и ко всем входящим в него государствам. Критика Москвой руководителей ряда стран Содружества за «недемократическое правление» также не способствовала укреплению связей в рамках СНГ. Российская политическая элита, считавшая, что сближение с Западом автоматически выведет Россию в число передовых государств мира, стала требовать от бывших союзных республик поддержки всех инициатив Москвы на международной арене и на постсоветском пространстве [14, с. 157]. В дальнейшем ею был введен в оборот термин «ближнее зарубежье», воспринимаемый за пределами России как проявление имперских амбиций со стороны Москвы. Поэтому не стоит удивляться тому, что Молдавия, Туркмения и Украина отказались подписывать документы, предусматривавшие создание наднациональных органов Содружества, а государства, все же подписавшие их, не спешили с выполнением взятых на себя обязательств.

Россия крайне неумело использовала экономические рычаги влияния на сопредельные государства. Она очень быстро стала тяготиться Содружеством. В 1992 г. она профинансировала партнеров СНГ на 17 млрд долл. (6 млрд — технические кредиты, 11 млрд — в форме скрытых ценовых дотаций) [15, с. 40]. Для российской экономики данные средства были далеко не лишними, поэтому правительство Е. Т. Гайдара решило поскорее избавиться от подобного «балласта». Одним из способов достижения данной цели стало введение Россией национальной валюты и выдавливание стран СНГ из рублевой зоны. Государствам, выразившим готовность ввести у себя рубли нового образца, — например, Казахстану или Таджикистану, — Россия выдвинула ряд жестких условий: оформить всю сумму новых рублей, которые будут обращаться в республиках, в виде государственного долга перед Москвой сроком на 6 мес.; внести необходимое валютное обеспечение на счет Центрального банка России и депонировать свои природные богатства; в течение 5 лет не вводить собственную валюту. Для соблюдения данных условий Казахстану и Таджикистану пришлось бы продать имеющиеся у них золото и валютные резервы. Естественно, что Алма-Ата и Душанбе отказались от таких условий и, по примеру других государств, вышли из рублевой зоны, взяв курс на введение собственных национальных валют.

Последнее привело к еще большему размыванию торгово-экономических связей между странами СНГ. Партнеры по Содружеству оценивали свои товары в собственных валютах, а установленный курс их национальных валют по отношению к американскому доллару и, соответственно, российскому рублю, был явно завышенным, что приводило к многочисленным спорам при оплате

товаров или сырья. Кроме того, выяснилось, что правительство России оказалось неготовым отвечать по долгам своих предприятий; возмущенный данным фактом Н. А. Назарбаев даже отказался встречаться с министром иностранных дел России А. В. Козыревым, специально прибывшим для этого в Алма-Ату. На фоне постоянного стремления России доминировать в интеграционных объединениях на постсоветском пространстве это вызывало у Казахстана опасения за свое политическое будущее. Естественно, что в подобной ситуации ни о какой взаимовыгодности отношений в рамках Содружества речи идти не могло.

Практически сразу Россия стала заключать со странами СНГ соглашения о переводе их задолженности в разряд государственного долга. При этом Москва продолжала претендовать на лидерство в Содружестве, очевидно, забывая одну простую аксиому: государство, стремящееся к лидерству в регионе или союзе, должно идти на солидные расходы по поддержанию своего геополитического статуса.

Российское руководство в своей непоследовательности дважды совершило стратегическую ошибку. Стремясь избавиться от бремени союзного центра в лице Президента СССР, не желая при этом разваливать Советский Союз, оно своими руками именно развалило СССР, сделав практически невозможным создание объединения, подобного бывшему Союзу. Претендуя на лидерство в СНГ, но, при этом, не желая платить за это лидерство, Москва в итоге получила почти неконтролируемое объединение государств, которые в последнюю очередь ориентировались на мнение Кремля.

Литература

1. Постсоветская Центральная Азия. Потери и обретения / отв. ред. А. М. Васильев. М.: Изд. фирма «Вост. лит.», 1998.
2. Договор о Союзе Суверенных Государств. Согласовано 23 июля 1991 г. // Правда. 1991. 15 авг.
3. Договор о Союзе Суверенных Государств. Проект // Правда. 1991. 27 ноября.
4. *Айткен Дж.* Нурсултан Назарбаев и созидание Казахстана. М., 2010.
5. Заявление глав государств Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан от 13 декабря 1991 г. // Российская газета. 1991. 17 декабря.
6. Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 г. в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной от 21 декабря 1991 г. // Внешняя политика России: сборник документов. 1990–1992. М., 1996. С. 139–140.
7. *Колчин С.* Россия — ближнее зарубежье: взаимоотношения, интересы, цели, политика // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 4. С. 47–56.
8. *Косов Ю. В., Фролов В. Е.* Интеграционные процессы Евразийского региона: анализ основных этапов // Управленческое консультирование. 2013. № 10. С. 101–110.
9. *Шумский Н.* Институциональная система СНГ: направления дальнейшего совершенствования // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 10. С. 108–116.
10. *Портников В.* Визит премьера из «Зеленого государства» // Независимая газета. 1992. 24 октября.
11. *Ниязов С. А.* Наше отношение к СНГ // Известия. 1993. 4 сентября.
12. *Жуков И.* Рамки Содружества тесны для Туркмении, но объективные обстоятельства не позволяют выйти из СНГ // Независимая газета. 1992. 7 октября.
13. *Назарбаев Н. А.* Россия могла бы стать стержнем Содружества, но не стала // Независимая газета. 1997. 16 января.
14. *Ниязов Н. С.* Особенности информационного обеспечения внешней политики Российской Федерации на постсоветском пространстве // Ученые записки. 2014. Т. 23. С. 155–160.
15. *Федулова Н.* Образование СНГ. Интересы и позиции участников. Политико-организационные аспекты // СНГ: надежды, иллюзии и действительность / отв. ред. Е. Волкова. М., 1995.