

История евразийской интеграции: 1991—2016



1.1. «Цивилизованный развод» и фальстарты 1990-х и 2000-х годов

Системные проекты межгосударственного характера с трудом проби-
вают себе дорогу. Создание ЕАЭС — серьезное достижение его участ-
ников после распада СССР и разрушения производственных цепочек,
складывавшихся столетиями еще в Российской империи. *Первым
и главным пунктом повестки дня для бывших союзных республик в начале
1990-х стала минимизация потерь.* Над этой задачей, имевшей, без
преувеличения, важнейший характер, в основном и работали органы
и отраслевые советы Содружества Независимых Государств. От ее
успешного решения зависело, к примеру, бесперебойное функциони-
рование железных дорог и электроэнергетических сетей. Параллельно
политики и эксперты уже тогда пытались выстроить работающую
схему экономической интеграции для новых условий независимости
и перехода к рыночной экономике.

Отправной точкой для обсуждения вопросов постсоветской региональ-
ной интеграции стала необходимость договариваться о дальнейшей
судьбе СССР в 1991 году. На фоне стремительного развала государ-
ственности идея создания «слабого» конфедеративного союза — Союза
суверенных государств — не нашла поддержки у союзных респу-
блик. В декабре 1991 года главы трех государств — России, Украины
и Беларуси — подписали соглашение о прекращении существования
Советского Союза и одновременно о создании Содружества Незави-
симых Государств (СНГ). Вскоре после этого к СНГ присоединились
государства Центральной Азии.



1991 1995 1996 1999 2000 2003–2006

Международная организация

Международная правосубъектность

Без наднациональной компетенции

Интеграционные структуры

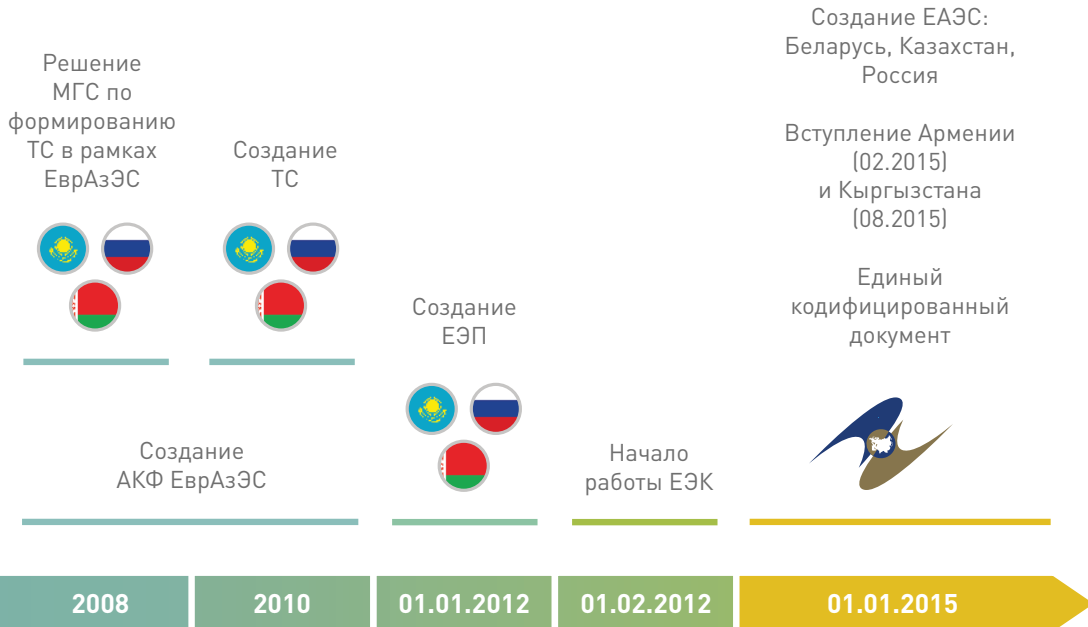
Без международной правосубъектности

Без наднациональной компетенции



Рис. 1.1. От СНГ до Евразийского экономического союза: этапы интеграции на постсоветском пространстве

Источник: ЦИИ ЕАБР на основе схемы ЕЭК.



Международная организация
Международная правосубъектность
Наднациональная компетенция

Структуры ЕврАзЭС: МГС, ИК, МПА, Секретариат ИК

Структуры ТС: ВОТС,
КТС, Секретариат КТС

Структуры
ЕЭП: ВЕЭС,
ЕЭК, Суд

Структуры
ЕАЭС: ВЕЭС,
ЕЭК, Суд,
Ассамблея

Круг участников организации сформировался быстро: к 1993 году 12 из 15 союзных республик (все, кроме стран Прибалтики) вошли в состав СНГ. При этом перечень соглашений, которые должны были подписать все государства — члены СНГ, тогда был скромным и не включал в себя даже Устава СНГ. Законодательно СНГ разделяет «членов» и «участников» Содружества в зависимости от того, ратифицировало ли государство Устав СНГ или нет. Государства-участники имели право отказаться практически от всех соглашений, что систематически и происходило; многие страны подписали определенные соглашения с теми или иными оговорками и ограничениями. Тем не менее в 1992–1993 годах постсоветская интеграция была связана именно с СНГ; большинство соглашений, подписанных в этот период, имели непосредственное отношение к этой организации. Вместе с тем это был и наиболее противоречивый период в процессе интеграции. В те годы страны бывшего СССР заботились скорее не об интеграции, а о мирном урегулировании возможных противоречий и конфликтов, связанных с дезинтеграцией — тем процессом, который в литературе часто именуется «цивилизованным разводом».

Идея Евразийского союза впервые прозвучала на высшем уровне в выступлении Н. А. Назарбаева в МГУ 29 марта 1994 года. За неделю до этого, выступая в лондонском институте Chatham House, Президент Казахстана отметил, что развитие постсоветского пространства определяется двумя тенденциями: с одной стороны, становлением национальной государственности, а с другой — необходимостью интеграции, поэтому «целесообразно строить реальный работающий союз государств на основе «ядра стран»⁵. Мысль о том, что разумнее отталкиваться от ограниченного круга стран, позже подтвердилась при практической реализации Евразийского экономического союза на базе «интеграционной тройки» — Беларуси, Казахстана и России. В своем же московском выступлении Назарбаев прямо указал на две составляющие будущего Евразийского союза: глубокую экономическую интеграцию (именно этой задачей сейчас и занимаются институты ЕАЭС) и оборонный союз (реализовано в форме ОДКБ).

«Назрела необходимость в переходе на качественно новый уровень взаимоотношений наших стран на основе нового межгосударственного объединения, сформированного на принципах добровольности

и равноправия. Таким объединением мог бы стать Евразийский союз, который должен строиться на иных, чем СНГ, принципах, ибо основу нового объединения должны составить наднациональные органы, призванные решать две ключевые задачи: формирование Единого экономического пространства и обеспечение совместной оборонной политики. При этом важно подчеркнуть, что все остальные вопросы, касающиеся интересов суверенитета, внутреннего государственно-политического устройства, внешнеполитической деятельности каждого участника, остаются неприкосновенными и предполагают невмешательство во внутренние дела друг друга»⁶.

Созданное в 2010-х годах объединение — сначала Таможенный союз, а потом Евразийский экономический союз — на наш взгляд, вполне вправе вести свою «генеалогию» из речи Назарбаева. Так, были воплощены три ее ключевых момента. Первый — принципы добровольности и равноправия (в [главе 3](#) мы увидим, как это работает на практике); второй — приоритет экономической политики (ЕАЭС — институт исключительно экономической, а не политической интеграции); и третий — создание развитой системы наднациональных органов.

В 1995 году «тройка» стран (Беларусь, Казахстан и Россия), которые и в настоящее время являются ядром евразийской интеграции⁷, подписала Соглашение о *Таможенном союзе*. Документ предполагал устранение препятствий на пути свободного экономического взаимодействия между хозяйствующими субъектами сторон, обеспечение свободного товарообмена и добросовестной конкуренции. Однако до практического воплощения договоренностей дело не дошло: центробежные силы 1990-х годов были слишком сильны (кроме того, кризис 1998 года внес свою негативную лепту). Таможенный союз 1995 года стал первым интеграционным фальстартом.

2 апреля 1997 года родилось еще одно интеграционное объединение, стоящее особняком в истории евразийской интеграции, — *Союзное государство России и Беларуси (СГРБ)*. 26 января 2000 года вступил в силу дополнительно подписанный в 1999 году Договор о Союзном государстве. Мы не будем подробно останавливаться на СГРБ: его деятельность лежит в стороне от магистрального пути евразийской интеграции по линии СНГ — ЕврАзЭС — ТС/ЕЭП — ЕАЭС, что связано

прежде всего с двусторонним характером этого объединения. Но все же кратко перечислим некоторые достижения Союзного государства. Главное из них — отмена пограничного контроля. Путешественники замечают это первыми: в пассажирском сообщении российско-белорусская граница пересекается «незаметно», как границы стран Шенгенского соглашения, — однако в 2017 году Россией был восстановлен пограничный контроль (после введения РБ безвизового режима для десятков государств). Такого на постсоветском пространстве больше нет нигде, даже между Россией и Казахстаном. Есть и ряд других результатов «меньшего калибра» — по рынку труда и плотному взаимодействию парламентариев в рамках Парламентского собрания.

26 февраля 1999 года в Москве президенты Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана подписали Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве.

23 мая 2000 года в Минске на заседании Межгосударственного совета было принято решение подготовить до сентября 2000 года проект договора о формировании межгосударственного интеграционного объединения Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан. 10 октября 2000 года в Астане пятью государствами было учреждено *Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)*. Принципиальной разницей между ЕврАзЭС и СНГ стал отказ от возможности выборочного участия в соглашениях. Другое отличие — голосование взвешенным большинством голосов (в СНГ решения принимались только консенсусом; впрочем, на практике и в ЕврАзЭС принятие решений происходило на консенсусной основе)⁸.

В целом ЕврАзЭС не смогло соответствовать тем ожиданиям, которые возлагались на него при создании в 2000 году. Глубина интеграции выросла незначительно, несмотря на большой поток соглашений и других документов. Однако и расценивать историю этой организации как провал было бы совершенно неправильно. Общий уровень интеграции стал несколько выше, хотя это и достигалось благодаря массе двусторонних договоренностей между отдельными государствами — Россией и Казахстаном, Россией и Беларусью и т. д.⁹. Были созданы такие институты интеграции, как Евразийский банк развития

(2006) и Антикризисный фонд ЕврАзЭС (2009). Кроме того, ЕврАзЭС проторило дорогу ЕАЭС — об этом ниже.

В 2003 году президенты Беларуси, Казахстана, России и Украины подписали соглашение о формировании *Единого экономического пространства*. «Оранжевая революция» 2004 года поставила крест на этом начинании, что до сих пор вызывает сожаление, ведь участие Украины в евразийских интеграционных процессах было серьезно осмыслено и экономически целесообразно. Второй фальстарт.

В целом развитие интеграции на уровне институтов в первой половине 2000-х было слабым — в первую очередь из-за неудачи интеграционного блока с участием Украины, на который возлагались основные надежды. Ситуация начала меняться во второй половине 2000-х. Благодаря резкому скачку цен на нефть Россия и Казахстан получили ресурсы для экономического развития. Взрывными темпами начали расти взаимная торговля, объем взаимных инвестиций и трудовая миграция — составляющие так называемой «интеграции снизу». Через несколько трансмиссионных каналов — торговый, инвестиционный, кредитный, денежные переводы трудовых мигрантов — растущее благосостояние положительно сказывалось на экономиках соседних государств.

Набирающие силу экономические связи требуют институционального «сервиса». Примером такого института — и первым интеграционным инструментом новой волны — стал Евразийский банк развития, основанный Казахстаном и Россией в 2006 году с капиталом \$1.5 млрд. Не менее 50% кредитов банка носят интеграционный характер и направляются в проекты, генерирующие рост взаимных инвестиций и торговли. Вполне символически штаб-квартира банка находится в Алматы (см. раздел 3.4).

Реальный рывок в строительстве евразийских институтов произошел только в конце 2000-х на фоне ответа на глобальный экономический кризис. В конце 2009 года были подписаны документы по Таможенному союзу. В том же году были подписаны документы по созданию Антикризисного фонда ЕврАзЭС (см. раздел 3.5).

1.2. Создание Таможенного союза, Единого экономического пространства и Евразийского экономического союза (2007–2015)

Глобальный финансовый кризис 2007–2009 годов оказал огромное влияние на все евразийские экономики. Негативное воздействие происходило через разнообразные каналы: ценовой (цены на сырьевой экспорт), денежные переводы трудовых мигрантов и ряд других. Самый значительный спад ВВП был зафиксирован в 2009 году. Параллельно произошла девальвация национальных валют, а также были проведены существенные государственные интервенции, которые лишь немного смягчили удар кризиса. В теоретической литературе традиционно отмечается, что экономические кризисы негативно влияют на интеграцию: страны склонны замыкаться в себе и повышать уровень таможенной защиты внутренних рынков. Однако в «интеграционном ядре» постсоветского пространства кризис стал скорее стимулом к поиску новых решений! В [разделе 6.2](#) мы детально обсудим концепцию скрепляющей интеграции, которая объясняет, почему случилось так. На практике в 2009–2010 годах последовало как минимум два крупных решения: первое — о создании Таможенного союза (о нем речь пойдет ниже), второе — об основании Антикризисного фонда ЕврАзЭС с онкольным капиталом («капиталом по требованию», который предоставляется государствами-участниками в случае подтвержденной необходимости; более подробно [см. в разделе 3.5](#)) около \$8.5 млрд.

Немного предыстории. В октябре 2007 года Россия, Беларусь и Казахстан приняли принципиальное решение о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза (ТС). Тогда же утвердили план действий по его созданию. Поставленные цели: обеспечение свободного перемещения товаров в рамках взаимной торговли, создание благоприятных условий торговли с третьими странами, а также развитие экономической интеграции.

Мало кто верил в успех новой попытки, ведь несколько предыдущих сорвались. Однако по истечении ровно двух плановых лет подготовки, 19 декабря 2009 года, в Алматы президенты А. Г. Лукашенко,

Д. А. Медведев и Н. А. Назарбаев подписали Совместное заявление о формировании Таможенного союза, после чего 1 января 2010 года вступил в силу единый таможенный тариф. Успех во многом был обеспечен экономическим кризисом, который подтолкнул страны к объединению¹⁰. Мы считаем важным и вклад конкретных людей: организационную поддержку деятельности Комиссии ТС оказывал весь секретариат ЕврАзЭС, располагавшийся тогда в Алматы и в Москве, а руководил Комиссией ТС (в должности заместителя генерального секретаря ЕврАзЭС) С. Ю. Глазьев. Безусловно, огромную роль сыграли воля и постоянное внимание политических лидеров «евразийской тройки». Без них ТС, вероятно, был бы «замылен» национальными бюрократиями.

Таможенный союз России, Казахстана и Беларуси стал прорывом, из которого выросли и соглашения Единого экономического пространства 2012 года, и Договор о ЕАЭС 2015 года, и многострадальный Таможенный кодекс. В 2010 году вступил в действие единый таможенный тариф (ЕТТ). Он оказал серьезное влияние на торговую политику государств — членов союза. Некоторым странам пришлось внести существенные коррективы в свои таможенные тарифы. При этом Россия смогла оставить без изменений 82% таможенных тарифов, пересмотрев лишь 14% тарифов в сторону их уменьшения и 4% — в сторону увеличения; Казахстан сохранил 45% тарифов, 10% необходимо было понизить и 45% — повысить. Между тем на тот момент было совсем не ясно, будет ли реализован на практике проект Таможенного союза: Беларусь заняла весьма критическую позицию по отношению к этому интеграционному проекту, в основном из-за вопросов, связанных с торговлей нефтью. В итоге все же три страны подписали соглашение, и ЕТТ вступил в силу.

ТС является, пожалуй, первой постсоветской инициативой, имеющей характер действительно наднационального политического института. Процесс принятия решений на уровне ТС с самого начала был активным и имел реальное влияние на торговлю. До 2010 года государствам региона удавалось поддерживать определенную степень кооперации лишь в отдельных областях: железнодорожных перевозках, стандартах авиационной безопасности и электрических сетях.

Надстраивался следующий «этаж» экономической интеграции после создания ТС: с 1 января 2012 года в силу вступили 17 соглашений (врезка 1.1), формирующих основу Единого экономического пространства (ЕЭП) и определивших содержание и прогресс евразийского проекта на несколько лет — вплоть до вступления в силу Договора о ЕАЭС. Эти соглашения регламентировали ряд ключевых тем экономического сближения «тройки» — от координации макроэкономической политики до трудовой миграции. Соглашения ЕЭП дополнили нормы Таможенного союза. Позже они были расширены и кодифицированы в Договоре о ЕАЭС и его приложениях.

29 мая 2014 года президенты государств — членов ТС и ЕЭП на заседании Высшего евразийского экономического совета подписали Договор о Евразийском экономическом союзе, обозначивший переход евразийского экономического проекта на новый, более глубокий уровень интеграции.

1 января 2015 года Договор о Евразийском экономическом союзе вступил в силу. С 2 января к интеграционному объединению присоединилась Армения, а в мае соглашение о вступлении подписал Кыргызстан (документ вступил в силу в августе 2015 года).



Врезка 1.1. Список соглашений Единого экономического пространства, введенных в действие с 1 января 2012 года

1. Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции.
2. Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства.
3. Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий.
4. Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики.
5. Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах — участниках Единого экономического пространства.
6. Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты интеллектуальной собственности.

7. Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования.
8. Соглашение о государственных (муниципальных) закупках.
9. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей.
10. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств.
11. Соглашение о согласованной макроэкономической политике.
12. Соглашение о согласованных принципах валютной политики.
13. Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала.
14. Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий.
15. Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики.
16. Соглашение о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики.
17. Соглашение о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов.

В феврале 2012 года начала работу Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). Первым ее главой стал Виктор Борисович Христенко. В [разделе 3.2](#) подробно рассмотрены принципы работы этой имеющей центральное значение для ЕАЭС наднациональной организации. В феврале 2016 года к концу подошла первая четырехлетка работы ЕЭК. Последовала смена высшего руководства — Председателя и членов Коллегии. Главой Коллегии на следующий четырехлетний срок (до 2020 года) стал Тигран Суренович Саркисян, бывший Премьер-министр Армении. Это можно расценить как позитивный сигнал со стороны политических лидеров стран-участниц. Во-первых, на практике заработал механизм межгосударственной ротации поста Председателя Коллегии (следующим главой ЕЭК в 2020 году должен стать представитель Беларуси). Во-вторых, Комиссию возглавил политик самого высокого уровня, с опытом работы, имеющим

непосредственное отношение к интеграционному строительству. В [главе 3](#) мы подробно рассмотрим, как функционируют Комиссия и другие органы Евразийского союза.

С подписанием и вступлением в силу Договора о ЕАЭС в интеграционном процессе не ставится жирная точка, скорее двоеточие: в тексте Договора прописан план движения к тем общим рынкам, которые не были созданы по состоянию на начало 2015 года. В их числе общий рынок лекарственных средств и медицинских изделий (вступил в силу в мае 2017 года), общий рынок электроэнергии (планируется на 2019 год), общие финансовые рынки (2022–2025 годы), общий рынок нефти, газа и нефтепродуктов (2024–2025 годы). О них пойдет речь в [главе 4](#).

