**Внешнеполитические процессы в СНГ**

А.В.Торкунов

С распадом СССР в конце 1991 г. с политической карты мира исчезла последняя империя, на месте которой образовались пятнадцать независимых государств. Практически все они находятся в процессе формирования национальной государственности, разработки стратегии развития, своего места в региональных и глобальных процессах. Формы и методы интеграции стран бывшего СССР в структуры международного сотрудничества во многом определяют и место постсоветского пространства в формирующейся системе международных отношений.

**Распад СССР и образование СНГ**

Дезинтеграционные процессы проявились в СССР еще до путча 1991 г. А после него Союз фактически перестал существовать. Во время путча о выходе из СССР заявили страны Балтии. Их независимость была признана международным сообществом, Россией, а 6 сентября 1991 г. - Госсоветом СССР. До конца августа независимость провозгласили почти все республики СССР. Позднее других это сделали Таджикистан (сентябрь), Туркменистан (октябрь) и Казахстан (декабрь).

2-5 сентября 1991 г. состоялся внеочередной Съезд народных депутатов СССР, который фактически самораспустился, приняв закон «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период». С целью разработки Конституции Союза суверенных государств (ССГ) создавался новый Верховный Совет, формируемый из представителей республик. Он собрался на первую сессию 21 октября, однако своих представителей на нее направили лишь семь республик. Для решения вопросов внутренней и внешней политики был создан Государственный Совет в составе президента СССР и лидеров 11 республик. Вместо правительства СССР был создан временный орган - Межреспубликанский экономический комитет, в котором республики были представлены на паритетных началах. Таким образом, осенью 1991 г. система основных политических, законодательных и исполнительных органов СССР была заменена органами межреспубликанского сотрудничества.

В рамках Госсовета начались переговоры М. Горбачева с лидерами республик о будущем устройстве ССГ. Грузия, Молдова, Армения и Азербайджан уклонились от участия в этой работе. С ноября на заседания Госсовета перестал приезжать лидер Украины Л. Кравчук.

1 октября 1991 г. в Алматы состоялась встреча руководителей 13 республик, на которой был парафирован Договор об экономическом сообществе. В Москве 18 октября его подписали восемь государств (договор не подписали Азербайджан, Грузия, Молдова, а Украина присоединилась к договору 6 ноября).

14 ноября 1991 г. на заседании Госсовета семь республик высказались за создание конфедеративного государства - ССГ. Однако 25 ноября лидеры республик отказались парафировать проект договора о ССГ. Было принято лишь решение направить его на рассмотрение Верховных Советов республик.

В условиях начавшегося распада Союза 1 декабря 1991 г. на Украине состоялся референдум, в ходе которого 90,3% принявших в нем участие избирателей высказались за независимость, тем самым подкрепив позицию украинского руководства, которое еще в ноябре предлагало создать сообщество равноправных государств без общего политического центра.

8 декабря 1991 г. в Вискулях под Брестом (Беларусь) состоялась встреча лидеров России, Украины и Беларуси - Б. Ельцина, Л. Кравчука и С. Шушкевича, которые подписали Заявление и Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Заявление, в частности, констатировало, что переговоры о подготовке нового союзного договора зашли в тупик, а объективный процесс выхода республик из состава СССР и образования независимых государств стал реальным фактом. В этой связи объявлялось о создании СНГ. В Соглашении[[1]](#footnote-1) Беларусь, Россия и Украина как государства - учредители Союза ССР, подписавшие союзный договор 1922 г., констатировали, что СССР прекращает свое существование как субъект международного права и как геополитическая реальность. Не рассматривая СНГ как субъект международного права, лидеры трех государств договорились отнести к сфере совместной деятельности стран Содружества, реализуемой через его координирующие органы, такие области, как:

- координация внешнеполитической деятельности;

- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в разработке таможенной политики;

- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;

- сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;

- миграционная политика;

- борьба с организованной преступностью.

СНГ провозглашалось открытым для присоединения всех государств бывшего СССР, а также иных государств, разделяющих его цели и принципы.

Минское соглашение было ратифицировано Верховным Советом Беларуси и Верховной Радой Украины 10 декабря 1991 г. 12 декабря его ратифицировал Верховный Совет РСФСР. Однако Горбачев апеллировал к руководству и парламентам республик, предлагая им рассмотреть оба документа - договор о ССГ и соглашение о СНГ - и вынести окончательное решение о судьбе Союза.

13 декабря 1991 г. в Ашгабате (Туркменистан) собрались лидеры пяти центрально-азиатских государств. На встрече обсуждался, в частности, вариант образования Конфедерации туркестанских государств. Однако в конечном счете лидеры пяти стран приветствовали создание СНГ и высказались за вхождение в его состав. На встрече были приняты заявление, поправки и предложения к Минскому соглашению. Для обсуждения всего комплекса связанных с созданием Содружества вопросов было предложено провести общую встречу руководителей новых независимых государств.

Такая встреча состоялась в Алматы 21 декабря 1991 г. На нее приехали лидеры 11 стран бывшего СССР. К трем славянским и пяти центрально-азиатским республикам присоединились Азербайджан, Армения и Молдова. Из бывших советских республик во встрече не принимали участие лишь страны Балтии, с самого начала дистанцировавшиеся от СНГ, и Грузия. На встрече были приняты алматинский протокол, Декларация, ряд других документов. Алматинский протокол зафиксировал, что все подписавшие его одиннадцать государств «на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств». Сам протокол рассматривался как составная часть Соглашения о создании СНГ. Алматинская Декларация констатировала, что «с образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование». Тем самым бывшему СССР был вынесен окончательный приговор. В специальном соглашении лидеры одиннадцати государств договорились для решения вопросов, связанных с координацией деятельности государств Содружества в сфере общих интересов, создать высший орган Содружества - Совет глав государств (СГТ), а также Совет глав правительств (СГП). 25 декабря М. Горбачев сложил с себя полномочия Верховного главнокомандующего ВС СССР и передал право на применение ядерного оружия президенту России Б. Ельцину.

30 декабря 1991 г. на встрече глав государств СНГ было принято Временное соглашение о Совете глав государств и Совете глав правительств СНГ, подписаны другие соглашения, которыми намечались пути и механизмы решения наиболее остро вставших в условиях распада СССР вопросов: о собственности бывшего СССР за рубежом, о Вооруженных Силах и Пограничных войсках, Соглашение по стратегическим силам и некоторые другие.

Первые учредительные документы СНГ - Минское соглашение от 8 декабря и алматинский протокол от 21 декабря 1991 г. были впоследствии дополнены Уставом Содружества, принятым в Минске 22 января 1993 г. и вступившим в силу в январе 1994 г.

**Членство в СНГ**

Создание Содружества одиннадцати государств считалось успехом российской дипломатии. Ведь осенью 1991 г. не более семи бывших республик, да и то с оговорками, проявляли интерес к участию в ССГ. Правда, 7 ноября 1992 г. Национальное собрание Азербайджана не ратифицировало учредительные документы СНГ, и в течение года представители Баку участвовали в работе Содружества в качестве наблюдателей. Однако с конца 1993 г. после возвращения Азербайджана и вступления Грузии в рамках СНГ сотрудничают двенадцать стран бывшего СССР. Тем не менее в вопросе о членстве в СНГ сохраняется немало двусмысленностей.

В 1993 г. Молдова, Туркменистан и Украина не подписали решение об Уставе Содружества, хотя впоследствии Кишинев присоединился к нему. Названные три государства не ратифицировали Устав. В этой связи 31 марта 1994 г. Экономический Суд СНГ рассмотрел вопрос о толковании положений учредительных документов Содружества с точки зрения членства в нем. Суд исходил из решений СГГ и СГП, принятых летом 1992 г. и предполагавших, что государствами - участниками СНГ могут считаться страны, подписавшие и ратифицировавшие два документа - Минское соглашение и алматинский протокол. Исходя из данных о ратификации этих документов, а также учитывая последующее вступление в СНГ Азербайджана и Грузии, суд решил, что участниками СНГ могут считаться 11 стран. Одновременно Молдова, получившая отсрочку для ратификации учредительных документов до 22 апреля 1994 г., также могла приобрести статус участницы СНГ. 8 апреля 1994 г. Кишинев ратифицировал оба документа и стал двенадцатым участником Содружества.

Что касается членства в СНГ, то суд не мог не учитывать, что три государства не ратифицировали Устав, и отнес к членам СНГ лишь девять стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Россию, Таджикистан и Узбекистан. Молдова, Туркменистан и Украина официально членами СНГ не являются, однако считаются его участниками. При этом ни в одном документе СНГ не проводится различие между статусом членов и участников Содружества.

**Органы СНГ**

За семь лет существования СНГ в его рамках были созданы 64 различных органа. Их принято делить на уставные (основные) и отраслевые (специализированные), хотя в документах СНГ отсутствуют ясные критерии для отнесения отдельных органов Содружества к той или иной категории.

К основным (уставным) органам СНГ относятся, в частности: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская Ассамблея (создана 27 марта 1992 г. со штаб-квартирой в Санкт-Петербурге), Совет министров иностранных дел (СМИД, создан 23 сентября 1993 г.), Совет министров обороны (СМО, учрежден 14 февраля 1992 г.), Межгосударственный Экономический Комитет Экономического Союза (МЭК, учрежден 21 октября 1994 г.; аппарат МЭК находится в Москве), Исполнительный секретариат (учрежден 24 сентября 1993 г. вместо рабочей группы по подготовке встреч СГГ и СГП, существовавшей с декабря 1991 г., расположен в Минске), Экономический Суд (учрежден 6 июля 1992 г.), Штаб по координации военного сотрудничества (учрежден 24 декабря 1993 г., расположен в Москве), Совет командующих Пограничными войсками (учрежден 24 сентября 1993 г.), Совет министров внутренних дел (учрежден 19 января 1996 г.).

Помимо этого в СНГ существует около пятидесяти специализированных органов, призванных обеспечивать координацию деятельности национальных ведомств на отдельных направлениях сотрудничества.

Компетенция каждого из органов СНГ определяется специальными соглашениями и положениями. При этом можно провести различие между политическими (принимающими окончательные решения), совещательными (готовящими проекты политических решений) и координирующими органами Содружества.

Политическими органами СНГ являются Советы глав государств и глав правительств. Именно они наделены правом принятия окончательных решений - СГГ по любым вопросам, относящимся к компетенции СНГ, а СГП - в экономической и социальной областях.

К совещательным органам относится большинство советов министров стран СНГ, которые изначально не были уполномочены принимать самостоятельные решения. В их компетенцию входили подготовка решений СГТ и СГП, а также исполнение решений последних. Правда, 21 октября 1994 г. СГТ постановил, что на его рассмотрение должны выноситься лишь стратегические вопросы развития СНГ. Этим же решением СМИД, СМО, МЭК и другие органы Содружества были уполномочены принимать окончательные решения по вопросам, входящим в их компетенцию. Однако это решение не изменило фактический порядок работы органов Содружества.

Координирующие органы СНГ, как правило, не уполномочены принимать окончательные решения. В их задачи входит координация деятельности отраслевых министерств, внесение предложений в уставные органы. Правда, положения о ряде отраслевых органов, утвержденные за последние пять лет, предусматривают возможность принятия ими самостоятельных решений в пределах собственных полномочий. Однако эти решения могут носить, как правило, лишь рекомендательный характер.

24 декабря 1993 г. в СНГ был введен институт председателъствования в уставных органах. Первоначально председатель должен был избираться на каждые шесть месяцев. В первой половине 1994 г. пост председателя в уставных органах СНГ занимали представители России. 15 апреля 1994г. срок полномочий председателя было решено продлить до года одновременно с продлением срока председательствования России. При этом имелось в виду, что в дальнейшем председатели в уставных органах СНГ будут сменять друг друга в алфавитном порядке. Однако 10 февраля 1995 г., 19 января 1996 г. и 28 марта 1997 г. СГТ каждый раз продлевал срок председательствования России до конца соответствующего года, а в мае 1998 г. он был продлен до 2000 г.

С 1991 г. довольно хаотичный набор органов Содружества неоднократно менялся. Структура органов, предусмотренная Уставом СНГ, успела устареть еще до вступления последнего в силу. Многие отраслевые органы оказались неэффективными. Другие существовали лишь на бумаге. С 1997 г. вопрос о реформе структуры органов СНГ стал предметом особого внимания.

На заседании Совета глав государств СНГ, состоявшемся 1 -2 апреля 1999 г., было принято решение, наметившее основные пути совершенствования и реформирования органов Содружества путем сокращения их количества и численности сотрудников. Исполнительный секретариат, МЭК и рабочие органы отраслевых структур согласно этому решению должны быть реорганизованы в единый, постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган - Исполнительный комитет СНГ. Принято также решение о создании Экономического совета Содружества. В итоге новая структура органов СНГ предполагает функционирование наряду с Советом глав государств и Советом глав правительств Межпарламентской Ассамблеи, Экономического суда, Совета министров иностранных дел, Исполкома, Экономического Совета, Совета министров обороны и Совета командующих погранвойсками, а также ряда отраслевых советов.

**Порядок принятия решений в СНГ**

Порядок принятия решений в уставных и отраслевых органах СНГ регулируется Уставом, Правилами процедуры СГТ и СГП, утвержденными 17 мая 1996 г., а также положениями о соответствующих органах.

Уже в 1992 г. в СНГ утвердилась практика принятия политических решений на основе «консенсуса заинтересованных сторон»[[2]](#footnote-2): при формальном требовании консенсуса для принятия решения в СГТ или СГП каждое государство имеет право заявить о своей «незаинтересованности» в том или ином вопросе (это делается путем неподписания соответствующего документа), а решения считаются обязательными лишь для тех государств, которые их подписали. Лишь немногие документы СНГ подписаны всеми двенадцатью странами. Как правило, не только Молдова, Туркменистан и Украина, но и Азербайджан, Грузия, Узбекистан не поддерживают предложения, направленные на наделение органов СНГ наднациональными полномочиями.

В совещательных органах СНГ решения обычно принимаются на основе консенсуса, тогда как правила принятия решений в специализированных органах более дифференцированы. Чаще всего решения или рекомендации, подразумевающие проведение скоординированной или общей политики в соответствующих областях, требуют консенсуса, в то время как рекомендации по другим вопросам могут быть приняты квалифицированным (обычно 3/4) большинством голосов. В других случаях решения принимаются простым большинством голосов, однако они необязательны для тех государств, которые голосовали против или выразили незаинтересованность в соответствующем вопросе. Решения отраслевых органов в большинстве случаев носят рекомендательный характер.

**Основные этапы сотрудничества стран СНГ**

В развитии СНГ можно выделить два основных этапа. Первый - 1992 - 1993 гг. - характеризовался попытками сохранить целостность постсоветского пространства. В основном был завершен раздел наследства бывшего СССР. Происходила ломка механизмов в прошлом межреспубликанского сотрудничества. Основным результатом первого этапа стало быстрое и лишь отчасти регулируемое экономическое, правовое и политическое размежевание стран бывшего СССР.

В условиях распада постсоветского пространства на втором этапе, начало которого можно отнести к осени 1993 г., страны Содружества приступили к поиску новых механизмов взаимодействия в различных областях, которые позволили бы сочетать интересы всех или хотя бы большинства его участников. В 1997 г. стало очевидно, что прилагавшиеся на втором этапе усилия в основном оказались безуспешными. С нарастанием критики СНГ за его неэффективность как инструмента многостороннего сотрудничества начался поиск новых, менее амбициозных, но прагматичных решений проблем, с которыми сталкиваются в своем сотрудничестве страны Содружества. В центре внимания при этом оказались два вопроса: реформа структуры органов СНГ и формирование зоны свободной торговли.

**Организация экономического сотрудничества**

На начальном этапе в СНГ доминировал упрощенный подход к развитию экономического сотрудничества, сводившийся к поддержанию унаследованных от СССР хозяйственных связей. В 1992г. страны СНГ заключали соглашения, определявшие конкретную номенклатуру и объемы взаимных поставок, как правило, включавшихся в госзаказ. Первая многосторонняя договоренность такого рода была достигнута главами правительств в январе 1992 г. Однако эти соглашения не могли оказаться эффективными и не выполнялись.

При дефиците товаров началось сокращение взаимного товарооборота, поставки ориентировались на внутреннее потребление. Вырос валютный экспорт сырья в третьи страны. В условиях либерализации цен, особенно на энергоносители, начавшейся приватизации существенно менялась структура торговых интересов стран СНГ. Соглашения, подписанные на 1993 г., основывались уже на принципах свободной торговли. Расширилась свобода выбора тарифной политики в отношении третьих стран. Значительно сократился перечень товаров, поставки которых включались в госзаказ.

Летом 1993 г., в условиях окончательного распада рублевой зоны, стал очевидным распад единого экономического пространства бывшего СССР, выразившийся, в частности, в резком снижении товарооборота между странами СНГ[[3]](#footnote-3). Основу новой концепции экономической интеграции стран Содружества должен был составить подписанный в сентябре 1993 г. Договор об экономическом союзе стран СНГ. Договором не учреждался экономический союз, а лишь утверждалась концепция его поэтапного формирования. На первом этапе предстояло создать зону свободной торговли. На втором - таможенный и платежный союзы. На третьем - общий рынок товаров, капитала и рабочей силы, а на заключительном этапе - валютный союз, предполагавший проведение его участниками согласованной бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики.

Поставленные договором цели, однако, оказались невыполненными, хотя с 1994г. подписано немало соглашений, предусмотренных концепцией союза. Проблемой стало не только хроническое невыполнение подписанных соглашений, но и нарастающая дифференциация экономических интересов стран СНГ, несовместимость их экономической политики и законодательства, стремление диверсифицировать связи с третьими странами. К тому же практика экономического сотрудничества в СНГ в последние годы во многом свелась к обмену неконкурентоспособными товарами под лозунгом восстановления прежних экономических связей, что на практике вело лишь к консервации советских стандартов производства и потребления.

Попытка вдохнуть новую жизнь в идею экономической интеграции хотя бы при более узком составе ее участников была предпринята в 1996 г. Вслед за подписанием 29 марта 1996 г. Беларусью, Казахстаном и Россией соглашения о таможенном союзе последовало подписание ими же при участии Кыргызстана четырехстороннего Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях[[4]](#footnote-4), центральным звеном которого является формирование таможенного союза. 2 апреля 1996 г. был подписан Договор об образовании Сообщества Беларуси и России, преобразованный в мае 1997 г. в договор о союзе двух стран.

Однако ни четырехстороннее соглашение, ни двусторонний союз России и Беларуси не привели пока к видимому успеху. Если в 1 996 г. статистика отметила рост взаимной торговли стран - участниц четырехстороннего соглашения более чем на 20%, то уже в 1997 г. спад взаимного товарообмена на фоне устойчивого роста внешней торговли стран СНГ с третьими государствами проявился в качестве устойчивой тенденции.

В действительности же и в этих более узких объединениях государств большая часть даже ближайших целей так и не достигнута. Так, если Россия и Беларусь значительно продвинулись по пути формирования общего таможенного пространства, то в рамках «четверки» работа над его созданием, которая должна была завершиться в 1998 г., застопорилась на этапе гармонизации тарифной политики. Начатые ими раздельно переговоры о вступлении во Всемирную торговую организацию лишь осложнили эту работу. С расширением же этой группы после вступления в нее в 1999 г. Таджикистана шансы на достижение поставленных целей еще больше уменьшились. Одновременно с этим попытки формирования узкого таможенного пространства внутри СНГ уже сейчас обострили торговые противоречия со странами Содружества, не входящими в таможенный союз.

О нарастающем расхождении экономических интересов стран СНГ красноречиво говорят и безуспешные попытки согласовать в 1996 - 1997 гг. общую для двенадцати стран концепцию дальнейших шагов по интеграции. Критическая дискуссия на заседании СГТ в Кишиневе 22 октября 1997 г. привела поэтому по существу к отказу или по меньшей мере замораживанию процесса формирования таможенного союза стран СНГ. Задачи же в области экономической интеграции ограничились менее амбициозными планами по формированию зоны свободной торговли в условиях дальнейшей дифференциации экономических интересов стран Содружества.

**Многостороннее военно-политическое сотрудничество**

Распад вооруженных сил бывшего СССР начался осенью 1991 г. В период формирования СНГ последний министр обороны СССР Е. Шапошников предложил концепцию трансформации советских ВС в Объединенные вооруженные силы (ОВС) СНГ. В течение 5 лет имелось в виду сохранить под единым командованием общие структуры и системы обороны, а государствам СНГ предлагалось до завершения трансформации единых вооруженных сил воздержаться от создания собственных.

«План Шапошникова» не нашел поддержки у руководства ряда независимых государств и не был реализован. Вместо этого сохранение единого контроля за военным пространством бывшего СССР предполагалось обеспечить на основе концепции сил общего назначения (СОН), одобренной в феврале 1992 г. восемью государствами СНГ и не исключавшей перехода части общего военного наследия под юрисдикцию отдельных государств в более сжатые сроки. Однако начавшееся формирование национальных вооруженных сил уже к весне 1992 г. подорвало концепцию СОН. К этому времени изменились и функции Главкомата ОВС - теперь он руководил фактическим разделом Советской Армии, который в основном завершился к 1993 г.

Окончательный распад единой военной системы бывшего СССР сопровождался кризисом военного сотрудничества стран СНГ. После многомесячных дискуссий в августе 1993 г. на заседании СМО были согласованы рекомендации относительно реорганизации Главкомата СНГ в Штаб по координации военного сотрудничества. Тогда же была согласована концепция формирования временных коалиционных сил обороны. Обсуждение более глубоких форм военного сотрудничества откладывалось на более поздний период. Из двенадцати участников СНГ в многостороннем военном сотрудничестве сегодня официально участвуют шесть: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан. Еще более дифференцирование складывается картина участия государств в конкретных областях взаимодействия.

С 1994 г. многостороннее военное сотрудничество стран СНГ реализуется главным образом в рамках Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 г. и вступившего в силу 20 апреля 1994 г., сроком на пять лет. В апреле 1999 г. действие договора было продлено. В 1995 г. он был зарегистрирован в ООН. Договор предусматривает не столько создание системы коллективной безопасности, сколько формирование оборонительного союза с целью сдерживания и отражения внешней угрозы. Его ст. 1 подтверждает обязательство государств воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях и разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами. Положения ст. 2 и 4 предусматривают приведение в действие механизма совместных консультаций в случае возникновения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы международному миру и безопасности, а также обязательства о взаимопомощи, в том числе военной, в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН в случае совершения акта агрессии против любого из государств - участников договора. Аналогичные обязательства содержатся в третьем разделе Устава СНГ. Им соответствуют и положения обеих «военных доктрин» СНГ, принятых соответственно в ноябре 1992 г. и в феврале 1995 г.

Реальная институционализация механизмов договора осуществлялась по мере эрозии военно-политического пространства бывшего СССР и до сих пор не закончена полностью. Совет коллективной безопасности (СКВ) собрался на первое заседание в декабре 1993 г. Тогда же был назначен его генеральный секретарь. Секретариат СКВ приступил к работе в октябре 1996 г.

В феврале и мае 1995 г. были приняты Основные направления углубления военного сотрудничества государств - участников ташкентского Договора и План реализации Концепции коллективной безопасности и Основных направлений углубления военного сотрудничества. Однако этот план так и не был выполнен в полном объеме.

В настоящее время основные направления конкретного сотрудничества в рамках ташкентского договора включают военно-политическую область; строительство, подготовку и применение вооруженных сил, в частности создание совместной (объединенной) системы противовоздушной обороны; совместную охрану границ; военно-техническое сотрудничество. На всех этих направлениях налаживание многостороннего сотрудничества находится на начальном этапе и испытывает немало трудностей, в том числе политического и финансового характера.

Самостоятельным направлением сотрудничества стран СНГ в условиях внутренних конфликтов в ряде стран СНГ является поддержание мира, предотвращение и урегулирование конфликтов.

В рамках СНГ принят ряд документов, составляющих правовую основу для проведения операций по поддержанию мира (ОПМ) по мандату Содружества. В их число входят:

-Устав СНГ;

- Соглашение о Группах военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ) в СНГ от 20 марта 1992 г. и протоколы к нему от 15 мая 1992 г.;

- Концепция предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств - участников СНГ от 19 января 1996 г.;

- Положение о КСПМ в СНГ от 19 января 1996 г.

Все перечисленные документы предусматривают общепринятые в мировой практике критерии и принципы проведения ОПМ.

В настоящее время на территории СНГ осуществляются четыре миротворческие операции в зонах конфликтов в трех государствах: в Приднестровье (Молдова) с 1992 г., в Южной Осетии (Грузия) с 1992 г., в Таджикистане с 1993 г. и в Абхазии (Грузия) с 1994 г. В перспективе возможно проведение пятой операции по поддержанию мира в зоне нагорно-карабахского конфликта (Азербайджан) под эгидой Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Из перечисленных операций лишь одна - в Абхазии - является операцией по поддержанию мира, проводимой под эгидой СНГ. Решение о ней было принято на заседании СГТ в октябре 1994 г. В Приднестровье и Южной Осетии операции проводятся на основании соответственно трехстороннего и четырехстороннего соглашений с участием вовлеченных в конфликт сторон. Операция в Таджикистане не подпадает под общепринятое определение ОПМ. Она проводится на основе специального соглашения о коллективных миротворческих силах 1993 г.

Во всех конфликтных зонах СНГ со времени начала соответствующих ОПМ активные боевые действия не ведутся. В 1997г., в частности, при активном участии России и международных посредников (например, ООН и ОБСЕ) наметился некоторый прогресс в деле согласования политических принципов урегулирования конфликтов в Таджикистане, Южной Осетии, Приднестровье, в Нагорном Карабахе. Однако окончательное урегулирование этих конфликтов потребует еще немало времени.

**Политика Российской Федерации**

За годы существования СНГ политика России в отношении Содружества и его стран претерпела заметную эволюцию. С начала 1992г. ряд политиков и специалистов критиковали правительство, и прежде всего МИД за недооценку значения стран бывшего СССР как зоны «особых интересов» и «исключительного влияния» России. К концу 1992 г. МИД России подготовил проект концепции внешней политики, в котором СНГ отводилось приоритетное место. Отмечалось, что политика соседствующих с бывшим СССР государств (прежде всего Турции), использующих распад СССР для укрепления собственных позиций, может нанести ущерб интересам России. Заявлялось, что «Россия будет активно противодействовать любым попыткам наращивания военно-политического присутствия третьих стран в сопредельных с Россией странах». Вместе с тем в проекте концепции российской внешней политики отмечалось, что тенденция к укреплению отношений третьих стран с новыми независимыми государствами является «неизбежной, т.к. отражает объективные процессы в мире. В ней нет однозначно негативной направленности».

Утвержденные Советом безопасности в апреле 1993 г. Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации усилили акцент на поддержание целостности пространства СНГ. Налаживание устойчивых позитивных взаимоотношений со странами Содружества в целях обеспечения приоритетных военно-политических и экономических интересов России было объявлено главным содержанием российской внешней политики наряду с задачей сохранения ее позиций как великой мировой державы. Действия, направленные на подрыв интеграционных процессов в СНГ, были поставлены в число основных политических угроз и вызовов безопасности России.

В 1994 г. в МИД России был подготовлен проект доктрины политики в отношении СНГ. Однако после обсуждения в Совете безопасности в апреле 1994 г. доработка проекта так и не завершилась. Вместо него 14 сентября 1995 г. президентским Указом был утвержден Стратегический курс России с государствами - участниками СНГ. В этом документе главной целью России провозглашалось «создание интегрированного экономически и политически объединения государств, способного претендовать на достойное место в мировом сообществе». При этом оговаривалось: «развивая отношения с партнерами по СНГ, важно твердо руководствоваться принципом ненанесения ущерба интересам России».

Основные задачи политики России в отношении государств СНГ предполагают:

- обеспечение надежной стабильности во всех ее измерениях: политическом, военном, экономическом, гуманитарном и правовом;

- содействие становлению стран СНГ в качестве политически и экономически устойчивых государств, проводящих дружественную политику в отношении России;

- укрепление России в качестве ведущей силы формирования новой системы межгосударственных политических и экономических отношений на территории постсоюзного пространства;

- наращивание интеграционных процессов в СНГ.

В области экономического сотрудничества «стратегический курс» исходит из необходимости постепенного расширения таможенного союза; сближения национальных экономических систем путем выработки единых модельных актов в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ; ускорения формирования платежного союза; эффективного сотрудничества в развитии производства, науки и техники; сближения национальных правовых и экономических условий для создания совместной собственности, создания в перспективе общего рынка капиталов В основе российского подхода к экономическому сотрудничеству лежит концепция разноскоростной интеграции, исходящая из возможности формирования в рамках СНГ узкой группы стран, связанных узами более тесной интеграции, не отталкивая при этом другие государства.

В области национальной безопасности предполагается создание системы коллективной безопасности на основе ташкентского договора и двусторонних соглашений между государствами СНГ. Считается целесообразным военное базирование российских войск в странах СНГ при условии четкого регламентирования правового положения российских военных баз, статуса военнослужащих. Ставится задача добиваться от стран СНГ выполнения обязательства воздерживаться от участия в союзах или блоках, направленных против любого из этих государств.

Предполагается углубление сотрудничества в обеспечении совместной охраны «внешних» границ Содружества; завершение работы по урегулированию комплекса пограничных вопросов с государствами СНГ и созданию договорно-правовой базы пребывания Пограничных войск России в этих странах. Одновременно подчеркивается необходимость обустройства государственной границы России с сопредельными странами при сохранении принципа открытости границ внутри СНГ. Ставится задача более активного вовлечения государств СНГ в решение вопросов миротворчества. Эту деятельность предполагается осуществлять во взаимодействии с ООН и ОБСЕ, добиваясь участия последних в урегулировании конфликтов в бывшем СССР при понимании того, что СНГ является прежде всего зоной интересов России.

В области гуманитарного сотрудничества и прав человека поставлены цели активизации культурного обмена с государствами СНГ, сотрудничества в области науки, образования, спорта; обеспечения российского теле- и радиовещания на страны Содружества, поддержки продвижения российской прессы в регион. Особое внимание уделяется восстановлению позиций России как главного образовательного центра на постсоветском пространстве. Ставится и задача добиваться реального обеспечения всем гражданам государств СНГ равных прав и свобод; способствовать выражению, сохранению и развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех народов; содействовать адаптации россиян к новым политическим и социально-экономическим реалиям в странах их постоянного проживания.

Стратегический курс предполагает выработку общих позиций стран СНГ по международным проблемам, координацию их действий на мировой арене, совместные усилия по утверждению СНГ в качестве влиятельной региональной организации и по налаживанию сотрудничества СНГ с международными организациями. Основное внимание при этом уделяется согласованию позиций стран СНГ в ООН, ОБСЕ, их подходов к отношениям с НАТО, ЕС, Советом Европы.

Стратегический курс, принятый в 1995 г., стал определенным компромиссом между двумя основными подходами к политике в отношении СНГ, проявляющимися в политической дискуссии. Немалая часть российской политической элиты до сих пор не смирилась с распадом СССР и по-прежнему рассматривает бывшие республики как неспособные к независимому существованию, продолжает мыслить масштабами СССР и отказывается признать Россию в нынешних границах Российской Федерации, видит ее как минимум в размытых границах «этнической» России; относится к странам СНГ как к нуждающейся в патронаже российской периферии.

Желание сохранить монолитность пространства бывшего СССР, самоутвердиться в нем в качестве «ведущей силы», противодействовать развитию горизонтальных связей стран СНГ особенно с третьими государствами, приверженность экономическому патернализму чреваты возрождением и усилением имперских тенденций в российской политике. С другой стороны, понимание обреченности упований на сохранение контроля над странами СНГ, несовместимости неоимперских амбиций с экономическими интересами и возможностями России неизменно приводило к тому, что реальный объем ресурсов, выделяемых Россией на развитие Содружества, из года в год сокращался. Многочисленные оговорки в тексте стратегического курса относительно ненанесения ущерба интересам России балансируют присутствующую в этом документе претензию на роль «первого среди равных» в Содружестве.

Хотя соперничество двух линий в политике России продолжается, сегодня очевидно, что большинство зафиксированных в официальных документах целей не достигнуто, а приоритетность отношений со странами Содружества остается декларативной. О начале эволюции политики России в направлении большего реализма и прагматизма свидетельствуют, в частности, наметившийся в конце 1997г. отказ от амбициозных планов и смещение акцентов на решение практических, прежде всего экономических вопросов.

**Состояние и перспективы СНГ**

СНГ дается немало критических оценок со стороны его участников. Говорится о том, что в нынешнем виде оно исчерпало себя или имеет смысл лишь как орган регулярных межгосударственных консультаций. Высказываются и более осторожные оценки: отношения в Содружестве должны строиться иначе - не как отношения между центром и периферией, а на полностью равноправной основе. Даже сторонники интеграции в рамках СНГ выражают неудовлетворенность, сетуя на низкую результативность сотрудничества.

Нереализованность изначальных целей СНГ, отсутствие ясной формулы Содружества, отражающей общий знаменатель интересов его участников, сегодня признаются всеми. Однако трезвый анализ ситуации позволяет усомниться в возможности нахождения такого общего знаменателя в обозримом будущем, а само СНГ предстает сегодня скорее как механизм поддержания модус вивенди, главная цель которого заключается не столько в том, чтобы окончательно определиться в отношении какой-либо модели Содружества, сколько в том, чтобы по возможности сохранить открытыми все возможные варианты его будущего развития.

На практике интересы основных групп государств СНГ не столько общие, сколько асимметричные. Одна из дилемм развития Содружества заключается в том, что оно объективно унаследовало от Советского Союза вертикальный характер отношений между бывшими республиками, большая часть связей которых и после распада СССР замыкается на Москву. Вертикальная зависимость (экономическая, транспортная, технологическая, в сфере безопасности и т.д.) - едва ли не единственное, что объединяет все страны СНГ. Однако если значительная часть российской политической элиты предпочитает сохранять и укреплять систему вертикальных связей, то все без исключения страны СНГ стремятся к обратному - к ослаблению зависимости от Москвы и к диверсификации своих горизонтальных связей.

Другая дилемма СНГ - вопрос о судьбе системы преференциальной торговли, являющейся главным, хотя и сокращающимся источником косвенного субсидирования стран СНГ со стороны России. В краткосрочной и среднесрочной перспективе Россия по экономическим и финансовым причинам не заинтересована в сохранении преференциальной торговли в СНГ. В то же время большинство политиков исходят из того, что в долгосрочной перспективе Россия должна платить за признание ее «ведущей роли» в СНГ. Интересы же остальных стран СНГ прямо противоположны. Маневрируя в условиях глубокого кризиса, они заинтересованы в том, чтобы на возможно более длительный период сохранить преференции в торговле с Россией. В долгосрочной же перспективе их цель заключается в преодолении безальтернативной зависимости от России. Этот вывод справедлив и в отношении самых лояльных по отношению к России и СНГ стран - Беларуси, Казахстана и Кыргызстана.

Асимметричность тактических и стратегических целей стран СНГ ставит под сомнение возможность нахождения в обозримом будущем консенсуса относительно форм и методов его дальнейшего развития. Именно поэтому нынешнее аморфное состояние Содружества - наиболее реалистический вариант его существования на обозримую перспективу.

В то же время объективные процессы в СНГ позволяют прогнозировать соотношение главных тенденций внутри Содружества. Хотя вертикальные отношения в СНГ сохраняются, их начавшаяся эрозия становится все более очевидной. Последние годы ясно показали, что ресурсные ограничения, финансовые и политические проблемы не позволяют России реализовать большую часть амбициозных планов интеграции как в экономической, так и в военной области. Сотрудничество двенадцати государств все больше уступает место двустороннему и региональному взаимодействию. На передний план выдвигаются отношения с ближайшими и наиболее важными с экономической точки зрения соседями России - Украиной, Беларусью, Казахстаном.

По мере диверсификации внешних связей стран СНГ наметилась определенная, хотя и неравномерная тенденция к ослаблению вертикальной зависимости отдельных стран СНГ от России. Так, уже в 1995 г. доля России составила менее 25% во внешней торговле шести стран СНГ: Туркменистана (5,3%), Таджикистана (14,9), Азербайджана (15,4), Узбекистана (22,8), Кыргызстана (23,5) и Армении (23,8%). В наибольшей степени от торговли с Россией зависели Беларусь (49,2%), Украина (47,4), Казахстан (45,5) и Молдова (40,2%). Наметилась перспектива ослабления транспортной зависимости стран Центральной Азии и Закавказья от России. Хотя в условиях продолжения внутренних конфликтов в ряде стран СНГ сохраняется их военно-политическая зависимость от политики России; начиная с 1994 - 1995 гг. наметилась тенденция к диверсификации их сотрудничества в области безопасности, а также к расширению пространства для внешнеполитического маневра практически всех государств Содружества за исключением Беларуси.

Хотя обе тенденции - с одной стороны, к сохранению вертикальных, а с другой - к развитию горизонтальных отношений в СНГ - присутствуют сегодня на постсоветском пространстве, вторая тенденция постепенно становится доминирующей. Это обстоятельство подчеркивает нереалистичность планов, опирающихся на идею сохранения монолитности постсоветского пространства. Набирающая силу тенденция к утверждению той или иной формы «геополитического плюрализма» в бывшем СССР становится все более очевидной и в возрастающей мере влияет на формирование отношений между странами Содружества.

**Список литературы**

Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. - Минск, 1992 - 1998.

СНГ: цифры, факты, персоналии. - Минск, 1998.

Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М. С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. - М., 1995.

Стратегический курс России с государствами - участниками Содружества Независимых Государств // Дипломатический вестник. -1995.-№10.

Загорский А. Военное сотрудничество стран СНГ // Экспорт обычных вооружений. - 1997. - № 8 - 9.

Цыбуков В. Проблемы правопреемства в Содружестве Независимых Государств. - М., 1994.

After the Soviet Union. From Empire to Nations / T.J.Colton, R.Legvold (eds). - N.Y. - L., 1992.

New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations / Ed. by I.Bremmer and R.Taras. - Cambridge. - 1997.

Webber M. The International Politics of Russia and the Successor States. - Manchester - N.Y., 1996.

http://www.cis.by

1. Хотя Соглашение было подписано в Вискулях, официально оно считается подписанным в Минске. Поэтому в дальнейшем оно упоминается как Минское соглашение. [↑](#footnote-ref-1)
2. Процедурные решения принимаются простым большинством голосов. [↑](#footnote-ref-2)
3. Доля взаимной торговли между странами СНГ в их внешней торговле, по данным МЭК, упала с 1990 по 1995 гг. с 69,0 до 32,8%. Товарооборот Беларуси со странами СНГ за тот же период сократился с 83,0 до 64,0%; Казахстана - с 84,0 до 60,0%; России - с 57,0 до 22,0%; Узбекистана - с 83,0 до 40,0%; Украины - с 78,0 до 57,0%; Азербайджана - с 84,0 до 37,0%; Армении - с 85,0 до 52,0%; Грузии - с 83,0 до 44,0%; Кыргызстана - с 82,0 до 67,0%; Молдовы - с 86,0 до 65,0%; Таджикистана - с 85,0 до 47%. [↑](#footnote-ref-3)
4. В феврале 1999 г. в результате присоединения Таджикистана «четверка» превратилась в «пятерку». [↑](#footnote-ref-4)