

О. Н. Радонежская

**МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ
СТАТУС ГОСУДАРСТВА – НАБЛЮДАТЕЛЯ ПРИ ЕАЭС:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ**

96

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

Поступила в редакцию 10.11.2023 г.

Принята к публикации 25.12.2023 г.

doi: 10.5922/sikbfu-2023-4-9

Для цитирования: Радонежская О. Н. Международно-политический статус государства – наблюдателя при ЕАЭС: проблемы и перспективы институционализации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2023. №4. С. 96–113. doi: 10.5922/sikbfu-2023-4-9.

Рассмотрена проблема развития института государства – наблюдателя при ЕАЭС. Предпринята попытка оценить возможности обретения полного членства нынешними государствами-наблюдателями и увеличения числа государств – наблюдателей при ЕАЭС. На основании анализа нормативно-правовых актов, а также привлечения средств сопоставительного позиционного анализа установлено, что относительно поздно возникший институт лишь к 2023 г. обрел более или менее завершенный вид. Основное внимание в работе автор акцентирует на международно-политической полезности статуса государства-наблюдателя и на проблемах его действительной реализации. Дано сравнение позиционирования Молдовы, Кубы и Узбекистана как государств – наблюдателей при ЕАЭС. Особое внимание уделено ранжированию факторов, препятствующих и способствующих эффективной реализации специфического международно-политического статуса. Обоснован вывод, что к числу первых можно отнести слабость национальной экономики и внутривнутриполитическую нестабильность, а к числу вторых – наличие политической воли консолидированной правящей элиты и социальную востребованность интеграционного предложения. Автор приходит к выводу о двух принципиально возможных сценариях институционального развития Союза: а) углубление интеграции; б) расширение интеграционного пространства благодаря продвижению договорной политики. Список вероятных в будущем государств – наблюдателей при ЕАЭС невелик: Китай, Вьетнам, Иран, Сербия, Сингапур. По мере нормализации армяно-азербайджанских отношений и интеграционного продвижения Узбекистана такой же статус, возможно, смогут получить Азербайджан и Таджикистан.

Ключевые слова: ЕАЭС, государство-наблюдатель, евразийская интеграция, Молдова, Куба, Узбекистан, позиционный анализ



Введение

Процессы интеграционного взаимодействия государств на постсоветском пространстве — важная тема не только политического диалога правительств и дипломатов или научных исследований специалистов различных отраслей знания. Они играют значимую социально-экономическую роль в жизни национальных обществ. Как пишет А. В. Храмова, «евразийская интеграция имеет более глубокие основы, чем современный формат экономического союза, во многом повторяющего ЕС, это проект глубокого цивилизационного значения, в первую очередь для народов государств-членов, поскольку они имеют долгую историю совместного проживания на евразийском пространстве, культурного и бытового взаимодействия, защиты своей территории от внешних завоевателей, многие владеют русским языком, выполняющим объединительную роль» [23, с. 130].

Институт государства — наблюдателя при международных организациях хорошо знаком и неплохо себя зарекомендовал. Вместе с тем мы встречаем широкое разнообразие вариантов его применения, а в некоторых случаях он отсутствует, будучи замещенным иными статусами участника международно-политических процессов. Очевидно, следует учитывать специфику конкретной международной организации или интеграционного объединения и обстоятельства функционирования, востребованность и эффективность специфического статуса.

Предметом рассмотрения в настоящей статье являются международно-политические преимущества и недостатки статуса государства — наблюдателя при ЕАЭС. Поставленная нами задача состоит в определении возможностей обретения полного членства нынешними государствами-наблюдателями и увеличения числа государств — наблюдателей при ЕАЭС. В частности, мы стремимся установить правовые кондиции статуса; сопоставить международно-политическое положение государств-наблюдателей; определить основные факторы, способствующие и препятствующие расширению числа обладателей такого статуса.

Методы и материалы

Традиционный анализ документов применен нами к нормативно-правовым актам ЕАЭС, непосредственно касающимся института государства — наблюдателя при ЕАЭС: Договору о Евразийском экономическом союзе, меморандумам о сотрудничестве с Молдовой, Кубой и Узбекистаном, Положению «О статусе государства-наблюдателя при Евразийском экономическом союзе», протоколам и решениям Высшего Евразийского экономического совета и Евразийской экономической комиссии (доступ обеспечен Правовым порталом ЕАЭС). Внешний анализ направлен на построение хронологической последовательности и иерархии изучаемых документов. Кроме того, нас интересовали международно-политические обстоятельства подготовки, принятия и реализации этих нормативно-правовых актов. Внутренний содержательный анализ осуществлен с целью сопоставления и интерпретации положений, затрагивающих исследуемый политико-правовой институт.



Средствами сопоставительного позиционного анализа на основе сходств и различий в положении международно-политических акторов (Молдова, Куба, Узбекистан) по отношению к ЕАЭС нами выделены группы факторов (экономические, геополитические, внутривнутриполитические, социальные), оказывающие существенное влияние на эффективность освоения этими акторами специфического политико-правового статуса наблюдателя при международной организации интеграционного типа. Для отбора факторов использованы данные международной и государственной статистики, предоставленные в режиме открытого доступа базами данных Евразийской экономической комиссии, Межгосударственного статистического комитета СНГ, Всемирного банка, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Trading Economics (Ieconomics Inc., США).

Процесс правового оформления статуса государства-наблюдателя

Первоначально Договор о Евразийском экономическом союзе [здесь и далее цит. по: 4] при его заключении в 2014 г. не вводил специального определения понятию «страна-наблюдатель», такие государства рассматривались в качестве «третьих сторон». Инициатива по созданию института страны-наблюдателя принадлежит России и нашла отражение в обращении В. В. Путина к главам государств ЕАЭС в январе 2018 г. [13].

Ныне ст. 109 Договора предусматривает, что любое государство вправе обратиться к Председателю Высшего совета с просьбой о предоставлении ему статуса государства — наблюдателя при Союзе. Далее Высший совет с учетом интересов развития интеграции и достижения целей Договора о Союзе принимает решение о предоставлении такого статуса либо об отказе в его предоставлении. Ст. 109 Договора о ЕАЭС провозглашает, что уполномоченные представители государства — наблюдателя при Союзе могут присутствовать по приглашению на заседаниях органов Союза, получать принимаемые органами Союза документы, не являющиеся документами конфиденциального характера. Вместе с тем статус государства — наблюдателя при Союзе не дает права участвовать в принятии решений в органах Союза. Кроме того, государство, получающее этот статус, обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам Союза и государств-членов, объекту и целям Договора.

Институт государств-наблюдателей является инструментом «сопряжения» интеграционных форматов, существующих в рамках Евразийского экономического союза и СНГ. Компромиссной формулой, которая, с одной стороны, позволит привлекать к взаимодействию с Союзом самые разные страны, в первую очередь соседние страны (Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан), но, с другой стороны, не предполагает заключения каких-либо амбициозных соглашений (например, о зоне свободной торговли) или обсуждения вопроса о членстве в ЕАЭС. К подобным шагам по внутри- и внешнеполитическим соображениям не готовы ни многие страны СНГ, ни сами государства — члены ЕАЭС [3].



Высший Евразийский экономический совет утвердил 14 мая 2018 г. Положение «О статусе государства-наблюдателя при Евразийском экономическом союзе» (Решение ВЕЭС от 14 мая 2018 г. №8). Документ детально описывает процедуру подачи и рассмотрения заявки государства на обретение статуса наблюдателя при ЕАЭС. Этому посвящено 7 из 17 статей Положения, раскрывающих требования ст. 109 Договора о ЕАЭС. Стоит отметить, что существует только два основания для аннулирования статуса государства-наблюдателя: в случае совершения государством-наблюдателем действий или заявлений, направленных против интересов Союза и (или) государств-членов; в случае поступления заявления государства-наблюдателя об отказе от статуса (ст. 17). Надо полагать, что порядок рассмотрения такого заявления аналогичен процедуре обретения статуса государства-наблюдателя. Вместе с тем неясна процедура верификации действий или заявлений против интересов Союза и (или) государств-членов (заметим, именно во множественном числе). Такая неясность красноречиво показывает нежелание ЕАЭС накладывать специфические ограничения на статус государства-наблюдателя. В случае Молдовы, например, при желании можно усмотреть неоднократно сделанные в последнее время заявления, противоречащие интересам России, тем не менее сейчас (и в обозримой перспективе) трудно представить себе принудительное лишение Молдовы ее статуса при ЕАЭС.

Положение устанавливает, что основными должностными лицами, осуществляющими полномочия наблюдателя, являются Представитель, сотрудники его Аппарата, а также иные представители государства-наблюдателя. Документ перечисляет основные полномочия полномочных лиц: участие по приглашению в открытых заседаниях консультативных органов при Комиссии, в заседаниях Коллегии Комиссии и Совета Комиссии без права голоса (ст. 11). В заседаниях Высшего совета и Евразийского межправительственного совета могут участвовать по приглашению главы государств и правительств стран-наблюдателей (ст. 12). Учитывая несущественные различия в содержании меморандумов о сотрудничестве с государствами-наблюдателями, следует отметить, что представители стран с таким статусом совместно присутствуют почти на всех открытых мероприятиях. Приглашения регулярно направляются государствам-наблюдателям организаторами таких тематических или отраслевых мероприятий, что подчеркивает расположение ЕАЭС к институту государства-наблюдателя.

Двадцать девятого октября 2021 г. Совет Комиссии Решением № 114 одобрил проект решения Высшего совета «О внесении изменений в Положение о статусе государства – наблюдателя при Евразийском экономическом союзе», а 10 декабря 2021 г. Высший совет принял Решение № 21 «О внесении изменений в Положение о статусе государства – наблюдателя при Евразийском экономическом союзе», предусматривающее внесение изменений в Положение в части:

- установления порядка предварительных консультаций государства, заинтересованного в получении статуса государства – наблюдателя при Союзе, с государствами – членами Союза по данному вопросу;



– уточнения, что государство, заинтересованное в получении указанного статуса, при направлении письма с просьбой о проведении консультаций одновременно должно выразить готовность соблюдать положения ст. 109 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года и руководствоваться Положением;

– определения порядка действия Комиссии при поступлении обращения о проведении консультаций;

– определения, на каком языке осуществляется взаимодействие государства-наблюдателя с государствами-членами и органами Союза (русский язык), и кто несет расходы, связанные с работами по переводу на русский и другие языки, в том числе синхронным переводом (государство-наблюдатель) [12].

На заседании Высшего Евразийского экономического совета 25 мая 2023 г. в Москве главы государств Евразийского экономического союза подписали так называемый III Большой Протокол, который содержит изменения, вносимые в Договор о ЕАЭС. Третий Большой Протокол разрабатывался с июля 2021 г. по июнь 2022 г. Его основная цель – устранение пробелов в правовом регулировании, выявленных в ходе правоприменительной практики, в частности уточнение статуса государства – наблюдателя при Союзе [16]. Протокол в п. 5 уточнил порядок обращения третьих стран к ЕАЭС в части получения статуса наблюдателя и дополнил п. 1 ст. 109 Договора предложением следующего содержания: «Процедура такого обращения, а также иные вопросы, связанные со статусом государства-наблюдателя, определяются положением, утверждаемым Высшим советом» [17]. Это положение вступит в силу по завершении внутригосударственных процедур ратификации. Таким образом, была устранена коллизия, связанная с имплементацией Положения «О статусе государства – наблюдателя при Евразийском экономическом союзе» в договорное право Союза.

Обретение статуса государства-наблюдателя

По сути, принятие в 2018 г. Положения «О статусе ...» стало ключевым моментом в институционализации состояния государства – наблюдателя при Союзе, поскольку подготовка документа велась одновременно с переговорами о наделении новым статусом конкретного соискателя – Республики Молдова. Переговорный процесс с молдавским правительством заложил основы модельной практики для других случаев.

Президент Молдовы (в 2016 – 2020 гг.) Игорь Додон выступал за более сбалансированную внешнюю политику Кишинёва, которая позволила бы стране не становиться ареной противостояния России и Запада и давала бы ей возможность сохранять доступ на все значимые для нее внешние рынки. Уже в марте 2017 г. молдавский президент обратился к ЕАЭС с просьбой предоставить его стране статус наблюдателя. Третьего апреля 2017 г. был подписан Меморандум о сотрудничестве между Евразийской экономической комиссией и Республикой Молдова. К лету 2017 г. И. Додон достиг договоренности с российским руководством о



допуске 180 молдавских предприятий к импорту их плодово-овощной продукции на российский рынок и отмене принципа «одного окна», в соответствии с которым все молдавские товары определенной категории ранее ввозились только через один таможенный пост.

В результате, согласно данным Национального бюро статистики Молдовы, индекс физического объема экспорта молдавской плодово-овощной продукции в страны СНГ вырос в 2017 г. сразу в 1,5 раза. Приобретение статуса государства-наблюдателя на символическом уровне подчеркивало заинтересованность Кишинёва в нормализации отношений с Россией. Другой причиной инициативности И. Додона в отношении приобретения Молдовой статуса наблюдателя при ЕАЭС были его сугубо внутривластные интересы и аффилированной с ним Партии социалистов. Для И. Додона этот сегмент молдавского электората — важнейший политический ресурс, который был реализован на парламентских выборах в 2019 г.

Республика Молдова стала страной-наблюдателем в ЕАЭС в мае 2018 г., тогда же была создана совместная рабочая группа по взаимодействию между ЕЭК и Молдовой (решение ВЕЭС от 14 мая 2018 г. №9).

Статус Молдовы как страны-наблюдателя не противоречит обязательствам страны, принятым в соответствии с Соглашением об ассоциации с Европейским союзом, и никак не умаляет приверженность «проевропейскому вектору», на страже которого стоит мобилизованный правый и правоцентристский спектр молдавского общества и политического класса. Такое взаимодействие в идеальном случае может привести к нахождению формулы «сопряжения» европейской и евразийской интеграции для Молдовы. Такая формула не обязательно должна повторять армянский сценарий «интеграции интеграций», так как влияние ЕС в Молдове несоизмеримо выше.

По молдавскому сценарию с небольшой перестановкой по времени велась работа по подготовке к обретению статуса государства-наблюдателя с Узбекистаном и Кубой — от расширения сфер взаимодействия к меморандуму, и от него — к результативной заявке наблюдателя.

«Узбекистан в эпоху президентства И. А. Каримова предпочитал развивать отношения в сфере обороны и безопасности на двусторонней основе, а по возможности лавировать. Этим объясняется его выход из Договора о коллективной безопасности (ДКБ) в 1999 г., вступление в ОДКБ в 2006 г. и выход из нее в 2012 году. Иными словами, в вопросе обеспечения региональной безопасности на евразийском пространстве оформились две противоположные парадигмы — с Москвой и без нее» [7, с. 138]. Ситуация существенно изменилась после формирования нового правительства во главе с Абдуллою Ариповым, когда во многом была пересмотрена стратегия экономического развития страны. «В 2017 г. власти Узбекистана начали проводить преобразования и реформы, которые заметно улучшили положение дел экономики республики: произошло открытие экономики, начата либерализация бизнеса, ценообразования, торговли и рынка финансов, выросли инвестиционные вложения в капитал страны, взят курс на увеличение производства товаров с высокой добавленной стоимостью и расширение направлений экспорта» [6, с. 46]. Президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев отмечал, что Таш-



кент придает большое значение развитию тесного и многопланового сотрудничества с ЕАЭС: «Важно использовать потенциал наших стран, совместно устранять барьеры и препятствия в торговых отношениях. Взаимно формировать новые рынки» [22].

Куба и Узбекистан получили статус наблюдателя 11 декабря 2020 г., хотя меморандумы были подписаны в разное время [22] — 31 мая 2018 г. и 30 апреля 2021 г. соответственно.

Меморандум о сотрудничестве между ЕАЭС и Республикой Молдова, подписанный в Кишинёве 3 апреля 2017 г., соответствует правовому статусу Молдовы как государства-наблюдателя, поскольку в целях реализации меморандума, с одной стороны, была создана Рабочая группа по вопросам взаимодействия (п. 3), с другой — меморандум не был международным договором и не влек за собой взаимных обязательств (п. 9), не предполагал обмена информацией ограниченного доступа (п. 6), при этом требуя согласия участника Меморандума в случае передачи информации общего характера третьей стороне (п. 7). Такой статус соответствует базовым принципам наблюдения в международной организации. Если сопоставлять положения соответствующих меморандумов интеграционного объединения с Кубой и Узбекистаном, подписанные после принятия Положения о статусе государства — наблюдателя при ЕАЭС (2018), то выяснится, что они почти полностью идентичны молдавскому варианту, различаясь в деталях. Так, если Рабочая группа ЕАЭС — Молдова должна собираться не реже одного раза в год, равно как и Рабочая группа ЕАЭС — Куба, то Рабочая группа с Узбекистаном — по мере необходимости; в молдавском и кубинском вариантах не оговорен язык обмена информацией и документами, а в узбекистанском варианте такой обмен предусмотрен только на русском языке.

Вместе с тем круг вопросов взаимодействия ЕАЭС с Узбекистаном и Кубой заметно шире, чем в случае Молдовы. В качестве интересной детали заметим, что меморандум с Молдовой — «о сотрудничестве», с Узбекистаном — «о взаимодействии», а с Кубой — «о взаимопонимании» [8–10]. Можно утверждать, что именно опыт переговорного процесса ЕАЭС с Молдовой был положен в основу разработки базового «Положения о статусе...», детализация и частные пункты меморандумов — результат договоренностей по непринципиальным вопросам сотрудничества.

Меморандумы о взаимопонимании и сотрудничестве определяют основные направления сотрудничества Евразийского союза с третьими странами. Было подписано 18 таких меморандумов, в том числе и со странами-наблюдателями. Они в первую очередь предполагают взаимный обмен информацией о таможенно-тарифном регулировании, нетарифных ограничениях и т.д. [20, с. 127]. Меморандумы подписали Греция, Индонезия, Бангладеш, Таиланд, Сингапур, Молдова, Монголия, Марокко, Чили, Перу, Иордания, Фарерские острова (автономия в составе Дании), Камбоджа, Куба, Узбекистан, а также международные организации: СНГ, Андское сообщество наций, АСЕАН, Африканский союз, Тихоокеанский Альянс, Латиноамериканская экономическая си-



стема (ЛАЭС), Общий рынок стран Южной Америки (МЕРКОСУР), Подсистема экономической интеграции в Центральной Америке. Ведутся переговоры с Лаосом и Филиппинами.

Проблемы реализации статуса государства-наблюдателя

Трудно согласиться с общим выводом А. А. Серегинной, В. Е. Богомоловой и А. С. Харланова, что «три страны-наблюдательницы используют все возможности, которые дает им их статус, для развития экономических отношений» [20, с. 133].

Ныне действующее политическое руководство Республики Молдовы, сделавшее ставку на геополитическую лояльность Западу и риторическую поддержку тезиса о европейской интеграции как ключевом национальном интересе, отказывается от сотрудничества с Европейской экономической комиссией. Уже в начале участия Молдовы в делах ЕАЭС премьер-министр в 2016–2019 гг. Павел Филип, член оппозиционной президенту И. Додону Демократической партии, заявил, что правительство не будет финансировать участие республики в качестве наблюдателя в ЕАЭС [15]. Осенью 2021 г. кишинёвские власти отозвали своего Представителя при ЕЭК, переключившись на реализацию евроинтеграционного проекта. «Имея две конкурирующие интеграционные инициативы, страны, расположенные между двумя блоками, оказываются в сложном положении выбора между ними, поскольку в последние годы стало ясно, что Россия не приемлет двойного подданства» [30, р. 1301–1302]. Для официального Кишинёва разнонаправленное внешнее воздействие оказалось избыточным, однако страна, прежде всего по внутривнутриполитическим причинам, так и не смогла полноценно воспользоваться предоставленным статусом наблюдателя при ЕАЭС.

Вполне уместно сравнение эффективности использования Молдовой статуса страны – наблюдателя при ЕАЭС с ее аналогичным статусом при Международной организации франкофонии, который страна обрела в 1996 г., по формально-протокольному содержанию реализации статусов в этих международных организациях. Сомнительно, что институт наблюдателя при ЕАЭС может быть востребован – если не завтра, то через какое-то время – как свидетельство того, что в плане участия в постсоветских проектах интеграции Молдова не является полностью утраченным партнером [3].

Для сопоставления факторов эффективного освоения преимуществ статуса страны – наблюдателя при ЕАЭС мы отобрали по два показательных критерия в 4 группах, которые служат наиболее часто встречающимися и побуждающими к интеграции мотивами как со стороны национального государства, так и со стороны интеграционного объединения. В таблице 1 показано наличие или отсутствие фактора. Мы пренебрегли весом каждого фактора, хотя очевидно, что отсутствие у Кубы



общих границ — более существенный фактор для нее, чем для Молдовы. При этом случай Армении убеждает, что этот геополитический критерий преодолим.

Таблица 1

**Факторы эффективного освоения преимуществ
статуса страны-наблюдателя**

Группа факторов (показатели на 2022 г.)	Молдова	Узбекистан	Куба
<i>Экономические</i>			
Рост товарооборота со странами ЕАЭС	+	+	+
Показатели экономического роста	+	+	+
<i>Геополитические</i>			
Общие границы	-	+	-
Отсутствие альтернативных интеграционных проектов	-	+	+
<i>Внутриполитические</i>			
Стабильность правительства	-	+	+
Консолидация элит	-	+	+
<i>Социальные</i>			
Уровень безработицы выше, чем в ЕАЭС	+	+	+
Миграционный прирост в ЕАЭС	+	-	-

Составлено автором на основе данных: <https://eec.eaeunion.org>, [TradingEconomics.com](https://tradingeconomics.com), <https://new.cisstat.org>, <https://www.worldbank.org>

Очевидно, что экономические факторы значимы для всех трех стран. В случае Кубы,кратно увеличившей товарооборот со странами — членами Союза, мы имеем дело с эффектом низкого старта.

Не вызывает сомнений, что потенциал отношений между участниками ЕАЭС и Кубой в настоящее время не реализован, однако у сторон на высшем уровне присутствуют признание необходимости всестороннего развития и углубления отношений между странами и понимание того, что многостороннее сотрудничество выступает дополнительным инструментом хеджирования рисков в условиях прогрессирующего глобального геополитического кризиса. Обращает на себя внимание, что, несмотря на падение экономических показателей сотрудничества со странами ЕАЭС в последние годы, Гавана последовательно проявляет заинтересованность в дальнейшем развитии политических контактов и расширении всестороннего взаимодействия [24, с. 189].

С другой стороны, политическая воля руководства Кубы была решающим фактором для начала взаимодействия с ЕАЭС. Для Узбекистана схождение почти всех факторов позволяет полнее, чем другим странам, использовать преимущества статуса государства-наблюдателя (табл. 2).



Качественная характеристика ключевых факторов

Государство-наблюдатель	Факторы, способствующие эффективной реализации статуса	Факторы, препятствующие эффективной реализации статуса
Молдова	Экономическая и социальная связанность	Геополитическая турбулентность, политическая нестабильность, наличие интеграционных альтернатив
Узбекистан	Экономическая связанность, социальная потребность, политическая стабильность	Геополитическая турбулентность
Куба	Политическая воля правящей элиты	Географическая удаленность, слабость экономического развития

105

Очевидно, что, получив статус «наблюдателя», потенциальные члены Союза переходят в активную стадию изучения «за и против» членства, активно исследуя любой кейс проявившегося положительного эффекта от присоединения к интеграционным процессам каждого его непосредственного участника [19, с. 53].

Рассматривая перспективы вступления Узбекистана в ЕАЭС в качестве полноправного члена, исследователи обращают внимание на то, что такой шаг официального Ташкента усилит роль и значение ЕАЭС в Центральной Азии. Скорее всего, интеграционный успех Узбекистана вовлечет в орбиту Союза Таджикистан, который не только имеет тесные экономические связи с Узбекистаном, но и ведет близкую внешнеторговую политику консервативного толка. Кроме того, «членство через наблюдение» может стать формулой интеграции третьих стран без учреждения института ассоциации в ЕАЭС. Еще одним эффектом вступления Узбекистана в Союз, видимо, станет возрастающая сопряженность торгово-экономических интересов стран ЕАЭС и Турции, позиции которой в Центральной Азии конкурируют с влиянием Китая и Ирана [26, р. 18].

Вступление в ЕАЭС требует адаптации законодательства и экономических систем страны к нормам и правилам ЕАЭС. Это может потребовать значительных усилий и ресурсов. Экономические оценки показывают, что некоторые аспекты членства в ЕАЭС чреваты неблагоприятными последствиями для национальной экономики. Расширение числа стран – членов ЕАЭС может стать фактором замедления интеграционных процессов в силу большей дифференциации интересов и увеличивающегося разнообразия мотивов участия / неучастия в тех или иных проектах экономического, социального и, тем более, политического характера [1, с. 555].

Как показывает исследование Кристофера Хартвелла, посвященное проблеме экологических стандартов ЕАЭС, сближение интеграционного объединения с поясом заинтересованных в сотрудничестве стран ведет как к унификации правил и процедур, так и к их либерализации. Вместе с тем непрерывное расширение круга участников интеграцион-



ных процессов в динамике создает новую проблему — интеграционное объединение постепенно начинает выступать фактором торможения развития самих институциональных основ интеграции. Отсюда можно сделать вывод о принципиальной полезности института государства-наблюдателя как подготовительного этапа в реализации интеграционных устремлений такого государства [29, р. 321]. Р. М. Попеску пишет:

Несмотря на достаточно мощный старт и быструю интеграцию, ЕАЭС многие критикуют за то, что это очень дорогостоящая затея и в итоге довольно слабая организация по концептуальным параметрам, что заставляет многих аналитиков и политиков сомневаться в ее жизнеспособности в долгосрочной перспективе [30, р. 1301].

106

Сербский исследователь Страхиња Обренович подчеркивает, что «в Евразийском экономическом союзе на данный момент не существует продуманной политики расширения, которая была бы аналогична той, которая существует в Евросоюзе, что не означает, что данная организация не стремится к обретению потенциальных новых членов» [14, с. 286].

Поиск иных форм институционализации международного сотрудничества для ЕАЭС также представляется непростой задачей. Исследователи отмечают, что «субъект международного права может иметь, помимо статуса наблюдателя и полноправного члена организации, статус ассоциированного члена» [20, с. 126]. При этом полноценное членство, статус наблюдателя и ассоциированное членство отличаются друг от друга только по степени участия в организации.

Ассоциированное членство для ЕАЭС — чистый институциональный импорт, несущий риски имитационной интеграции.

Имитация институциональной трансплантации происходит, когда страны просто копируют формальные аспекты европейских норм и практик, которые в действительности не функционировали или полностью изменили свое содержание. Эта имитация происходит потому, что элиты неспособны или не желают реально реализовать институты, которые они трансплантируют [28, р. 186].

По всей видимости, функционеры ЕАЭС не усматривают необходимости в разработке и внедрении промежуточного статуса, который известен в ЕС. Для внедрения ступенчатой системы достижения членства должны возникнуть существенные основания и институциональные условия, не в последнюю очередь — растущая привлекательность интеграционного предложения. В условиях нынешнего спроса введение такой системы не выглядит бесспорным.

В ЕАЭС пока не предусмотрен статус ассоциированного члена, однако главы государств — членов Евразийского союза подчеркивают необходимость согласования и гармонизации документов СНГ в соответствии с нормативной базой ЕАЭС, в том числе возможность введения такого статуса. Для достижения крепкого взаимовыгодного сотрудничества ЕАЭС с третьими странами необходимы более глубокие институциональные форматы взаимодействия. В настоящий момент существуют три таких формата для выстраивания вза-



имоотношений с внешними партнерами: соглашения о зоне свободной торговли; непреференциальные торговые соглашения; меморандумы о сотрудничестве с третьими странами и международными организациями [20, с. 129].

Более перспективным представляется расширение тематического поля взаимодействия. Как пишет В. В. Войников, «говоря о будущем развитии ЕАЭС, можно выделить два измерения: институциональное (развитие институционально-правовой основы Союза) и материальное (делегирование Союзу компетенции в новых областях). Одними из возможных сфер, в рамках которых Союз мог бы получить дополнительные полномочия, могут стать сфера миграции, а также борьба с преступностью. Обе эти сферы являются логическим продолжением развития внутреннего рынка» [2, с. 58].

Статус государства-наблюдателя можно предоставлять не только странам СНГ вне ЕАЭС, но и другим заинтересованным государствам (например, Монголии). Этот статус может быть в дальнейшем распространен на международные организации и торговые блоки, что, на наш взгляд, будет полезным для развития сотрудничества с рядом региональных структур, прежде всего для взаимодействия с Шанхайской организацией сотрудничества, Организацией Черноморского экономического сотрудничества и др. В соответствии с Положением о статусе государства – наблюдателя при ЕАЭС возможности такого государства пока достаточно скромны. Вместе с тем в перспективе для стран, готовых к развитию и углублению сотрудничества с ЕАЭС, может быть предусмотрен продвинутый статус наблюдателя – привилегированного партнера с выходом на обсуждение соглашений о расширенном экономическом партнерстве с ЕАЭС [21, с. 14].

В то же время ЕАЭС, будучи прежде всего геополитическим (если не идеологическим) проектом, в силу инертности протекционистской политики стран-участниц вряд ли в обозримой перспективе способен предложить государствам-наблюдателям достаточно привлекательную программу либерализации международной торговой политики, что обусловлено относительно слабой институциональной структурой самого интеграционного объединения [27]. На первоначальном этапе развития ЕАЭС интерес к нему проявляли около 50 государств, однако в последующем число стран, реализовавших свой интерес на практике, существенно сократилось.

Наиболее значимыми адресатами стратегии сближения ЕАЭС сейчас выступают прежде всего Китай, подписавший Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с ЕАЭС, и страны, заключившие Соглашение о зоне свободной торговли с ЕАЭС (Вьетнам, Иран, Сербия, Сингапур).

Реорганизация постсоветского пространства?

Существенными факторами, подталкивающими государства к сближению с ЕАЭС (как, впрочем, и с другими интеграционными проектами), могут стать



схожие вызовы предстоящего долгосрочного периода (например, демографические процессы, связанные со значительным ростом молодого или, напротив, пожилого населения в демографической структуре государства); стихийные экономические процессы, сигнализирующие о росте социальной напряженности в обществе (негативные тенденции на рынке труда, неэффективная молодежная политика); провал отраслевых реформ, неэффективность внедрения инструментов экономического роста, кризис идеологических и духовно-культурных связей [11, с. 37].

В интервью ТАСС заместитель министра экономического развития России Д. В. Вольвач летом 2023 г. отметил, что

108

союз открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами. Переходя к вопросам развития международного сотрудничества ЕАЭС, могу подтвердить — интерес к развитию диалога с союзом проявляют все больше стран и международных организаций. <...> Индия впервые вошла в пятерку лидеров среди внешних партнеров союза. Смотрим на будущее также и с точки зрения поиска новых перспективных партнеров для диверсификации и переориентации наших товаропотоков. Активизировали эту работу в прошлом году и в этом году не сбавляем темпов. Напомню, что в марте 2023 г. состоялся первый раунд переговоров по заключению соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и ОАЭ. В ходе переговоров обсуждалась регуляторная часть будущего соглашения, а также были рассмотрены основные параметры по либерализации доступа на рынки. В апреле 2023 г. также состоялся первый раунд переговоров по заключению соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и Индонезией. По итогам переговоров обе стороны подтвердили стремление к нахождению взаимоприемлемых решений и сохранению динамики переговорного процесса. В планах союза — углубление торгово-экономического сотрудничества с Индией. Процесс переговоров уже запущен. На прогрессивной стадии находятся переговоры с Египтом — рассчитываем в следующем году выйти на итоговые договоренности. Продолжаем наше сотрудничество со странами СНГ — эта организация является одним из наших важнейших партнеров. Показателен пример Узбекистана, который в 2020 г. получил статус государства — наблюдателя при ЕАЭС и активно включился в работу. Так, с момента получения статуса товарооборот Узбекистана со странами ЕАЭС увеличился более чем на 30 %. В целом статус государства — наблюдателя при ЕАЭС — это один из самых простых форматов взаимодействия. Институт наблюдателя в ЕАЭС — отправная точка для развития качественно новой повестки сотрудничества и вывода отношений с третьими странами на следующий уровень [5].

Развитие и упрочение связей с участниками СНГ названо одним из важнейших направлений международной деятельности ЕАЭС [18]. Однако со странами Содружества ЕАЭС в качестве интеграционного объединения практически никак не сотрудничает, если не считать установленные рабочие контакты с Исполкомом СНГ.

Британский политолог Ричард Саква отмечает, что доминирование России в евразийских интеграционных проектах позволяет властям этой страны выстраивать политику замещения ЕАЭС все более «рыхло-



го» СНГ, который выполнил политические задачи общей организации геополитического пространства сразу после распада СССР, когда роль России была менее заметна, путем втягивания постсоветских республик в орбиту своего влияния, прежде всего политического [31, р. 111 – 112].

Характерной иллюстрацией проблем во взаимодействии ЕАЭС и СНГ может служить отрицательная реакция официальных лиц Армении и общественности в отношении любых форматов сближения Азербайджана с Союзом. Что касается получения Азербайджаном статуса наблюдателя при ЕАЭС, то Ереван не допускает такой возможности, ссылаясь на положение Договора о Союзе, устанавливающее, что государство-наблюдатель обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам Союза и государств-членов, объекту и целям Договора о Союзе. Сам Азербайджан участвует в большинстве проектов кооперации на постсоветском пространстве, однако уклоняется от прямого участия в ЕАЭС. Азербайджан не хочет вступать ни в НАТО, ни в ОДКБ, не подписывает Соглашение об ассоциации с ЕС, не участвует в ЕАЭС, вступил в Движение неприсоединения. Баку демонстрирует геополитический плюрализм [7, с. 152].

Геополитическое влияние России в ЕАЭС заставляют ее партнеров «все более неохотно делегировать свой суверенитет институтам региональной интеграции, поскольку те могут стать инструментами российского доминирования. Таким образом, великодержавные амбиции порождают компромисс: для более мелких соседних государств они приводят к потере доверия к асимметрично большому и сильному соседу, а без доверия все попытки развития интеграционных процессов будут принципиально ограничены» [25, р. 478].

По всей видимости, в среднесрочной перспективе статус государства – наблюдателя при ЕАЭС может быть предоставлен Азербайджану в случае заключения мирного договора с Арменией, а Таджикистану – после обретения Узбекистаном полного членства в Союзе. Впрочем, ни одна из упомянутых стран не проявляет энтузиазма по поводу расширения сотрудничества с интеграционным объединением.

Выводы

Институт государства – наблюдателя при ЕАЭС появился относительно поздно, спустя четыре года после заключения основополагающего договора. Нельзя сказать, что изначально страны-учредители не рассматривали возможность расширения Союза. Напротив, возможность непосредственного присоединения к Договору о ЕАЭС была адресована в первую очередь странам СНГ. Статус наблюдателя представляет интерес для государств, правительства которых проявляют интерес к евразийской интеграции, но по разным причинам не готовы к членству в Союзе. Процесс формирования правовых кондиций международно-политического статуса наблюдателя занял еще пять лет. Этот процесс можно считать завершенным, поскольку устранены внутренние правовые коллизии и уточнены процедуры обретения и реализации статуса. Тот факт, что сегодня наблюдателями при Союзе являются три разные по своим правовым, политическим, социально-экономическим характери-



стикам страны, свидетельствует об эластичности статуса, который не налагает существенных обременений. Случай Молдовы, фактически свернувшей свое взаимодействие с ЕАЭС, но не задействовавшей механизм отзыва статуса, лишь подтверждает гибкость института. Вместе с тем обладание статусом государства-наблюдателя вовсе не обязательно влечет приобретение полного членства. Так, Узбекистан, который в собственных интересах расширяет зону сотрудничества со странами Союза, наиболее полно реализует статус наблюдателя, но воздерживается от полного членства, в том числе руководствуясь соображениями защиты своих отраслевых рынков. Конечно, статус государства-наблюдателя существенно ограничивает возможности доступа к информации и преференциальным сервисам Союза, однако разработка и внедрение промежуточного статуса ассоциированного члена лишь в незначительной степени решит эту задачу, делая интеграционный процесс затяжным и дорогостоящим. Перечень возможных адресатов интеграционного предложения через наблюдение невелик: Китай, Вьетнам, Иран, Сербия, Сингапур. По мере нормализации и стандартизации армяно-азербайджанских отношений и интеграционного продвижения Узбекистана, статус государства-наблюдателя, возможно, смогут обрести Азербайджан и Таджикистан. Среди наиболее существенных факторов, препятствующих эффективной реализации статуса наблюдателя при ЕАЭС, являются слабость национальной экономики и внутривнутриполитическая нестабильность. Наиболее важными факторами успешной реализации остаются наличие политической воли консолидированной правящей элиты и социальная востребованность интеграционного предложения. Дивергентный характер воздействия этих факторов ограничивает перспективы институционального развития Союза. По большому счету их можно свести к двум комплексным вариантам: а) углубление интеграции, предусматривающее полное членство отдельных государств-наблюдателей; совершенствование института государства-наблюдателя; поиск иных форм институционализации сотрудничества; расширение тематического поля взаимодействия; б) расширение интеграционного пространства за счет продвижения договорной политики; увеличение числа государств-наблюдателей; заключение соглашений о зоне свободной торговли и соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве.

Список литературы

1. *Белашенко Д. А., Толкачев В. В., Шоджонов И. Ф.* Евразийский экономический союз: перспективы и проблемы интеграции на постсоветском пространстве // Вестник РУДН. Сер.: Международные отношения. 2020. Т. 20, №3. С. 543–559.
2. *Войников В. В.* Право Европейского союза и Евразийского экономического союза: законодательство и судебная практика. Калининград, 2022.
3. *Девятков А.* Первый пошел. Что означает получение Молдовой статуса наблюдателя при ЕАЭС? URL: <https://eurasia.expert/poluchenie-moldovoy-statusa-nablyudatelya-pri-eaes/> (дата обращения: 10.08.2023).



4. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 24.03.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.04.2023). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501160013> (дата обращения: 10.08.2023).

5. *Замглавы* Минэкономразвития: в молодости ЕАЭС кроется его сила и интеграционная гибкость. URL: <https://tass.ru/interviews/17949057> (дата обращения: 10.08.2023).

6. Кузина Т. А. Вступление Республики Узбекистан в ЕАЭС: проблемы и перспективы // Молодые исследователи о современных проблемах теории и практики таможенного дела : матер. Региональной онлайн науч.-практ. конф. студентов и молодых исследователей, посвященной 60-летию ВСГУТУ. Улан-Удэ, 2022. С. 45–48.

7. Курьлев К. П., Дегтерев Д. А., Смолик Н. Г., Станис Д. В. Количественный анализ феномена геополитического плюрализма постсоветского пространства // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13, № 1. С. 134–156. doi: 10.17323/1996-7845-2018-01-08.

8. Меморандум о сотрудничестве между Евразийской экономической комиссией и Республикой Молдова. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413501/ms_05042017 (дата обращения: 10.08.2023).

9. Меморандум о взаимодействии между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Узбекистан. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429204/ms_13052021 (дата обращения: 10.08.2023).

10. Меморандум о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Правительством Республики Куба. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01418028/ms_06062018 (дата обращения: 10.08.2023).

11. Мисько О. Н., Рубцов Г. Г. Влияние унификации политик стран ЕАЭС и их союзников на долгосрочные социально-экономические процессы внутри Евразийского союза // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2022. Т. 16, № 3. С. 34–46.

12. О статусе государства — наблюдателя при Евразийском экономическом союзе. URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/o-status-gosudarstva-nablyudatelya.php (дата обращения: 10.08.2023).

13. Обращение Президента России к главам государств — членов Евразийского экономического союза. <https://kremlin.ru/events/president/news/56663> (дата обращения: 10.08.2023).

14. Обреновић С. Проширење Евроазијске економске уније — да ли је на реду политика проширења Евроазијске економске уније? // Интеграциони процеси у Евроазији / За издавача: проф. др Бранислав Ђорђевић. Београд, 2019. С. 286–307.

15. Правительство Молдавии отказалось финансировать участие страны в качестве наблюдателя в ЕАЭС. URL: <https://www.interfax.by/news/world/1242158> (дата обращения: 10.08.2023).

16. Принят пакет поправок в Договор о ЕАЭС. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/prinyat-paket-popravok-v-dogovor-o-eaes/> (дата обращения: 10.08.2023).

17. Протокол о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан в г. Москве 25.05.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c43cb9f74e6a88b991f3eb4297c2e5e98ecd368b/ (дата обращения: 10.08.2023).



18. Об основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2023 год : Решение Высшего Евразийского экономического совета от 09.12.2022 г. №17. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01437185/err_12122022_17 (дата обращения: 10.08.2023).

19. Рубцов Г.Г., Мисько О.Н. Управление социально-экономическим развитием через инструменты социальной политики Евразийского экономического союза (часть 1) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2023. Т. 17, №1. С. 50–63. doi: 10.22394/2073-2929-2023-01-50-63.

20. Серегина А.А., Богомолова В.Е., Харланов А.С. Роль статуса страны в ЕАЭС // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. Т. 15, №3. С. 125–134.

21. Спартак А.Н., Воронова Т.А. Перспективы и ограничения евразийской политики соседства // Международная торговля и торговая политика. 2018. №4. С. 5–20.

22. Узбекистан и Куба получили статус наблюдателей при ЕАЭС. URL: <https://ria.ru/20201211/status-1588759710.html> (дата обращения: 10.08.2023).

23. Храмова А.В. Стратегическое развитие Евразийского экономического союза в эпоху коронакризиса // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. №1. С. 124–132

24. Чмырева В.А. ЕАЭС – Куба: институционализация взаимодействия и потенциал современного сотрудничества // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2023. Т. 17, №X. С. 181–190. doi: 10.22394/2073-2929-2023-02-181-190.

25. Busygina I., Filippov M. Russia, Post-Soviet Integration, and the EAEU: The Balance between Domination and Cooperation // Problems of Post-Communism. 2021. Vol. 68, №6. P. 477–486.

26. Ciešlik A., Gurshev O. Trade policies in Central Asia after EAEU enlargement and after Russian WTO accession: regionalism and integration into the world economy revisited // Eurasian Geography and Economics. 2023. Vol. 64, №1. P. 1–23.

27. Dragneva R., Hartwell Ch. A. The Eurasian Economic Union: integration without liberalization? // Post-Communist Economies. 2021. Vol. 33, №2-3. P. 200–221.

28. Furman E., Libman A. Europeanization and the Eurasian Economic Union // Eurasian integration – the view from within / ed. by P. Dutkiewicz and R. Sakwa. L.; N.Y., 2015. P. 173–192.

29. Hartwell Ch. A. Part of the Problem? The Eurasian Economic Union and Environmental Challenges in the Former Soviet Union // Problems of Post-Communism. 2022. №69. P. 317–329.

30. Popescu R. M. European Union vs. Eurasian Union – a brief comparative analysis and perspectives for cooperation // Proceedings of the International Conference on Business Excellence. 2021. Vol. 15, №1. P. 1294–1304. doi: 10.2478/picbe-2021-0119.

31. Sakwa R. Russian Neo-Revisionism and Dilemmas of Eurasian Integration // Power, Politics and Confrontation in Eurasia / ed. by R. E. Kanet, M. Sussex. L., 2015. P. 111–134. doi: 10.1007/978-1-137-52367-9_6.

Об авторе

Ольга Николаевна Радонежская – асп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия.

E-mail: ONGovtva@stud.kantiana.ru



O. N. Radonezhskaja

**INTERNATIONAL POLITICAL STATUS OF AN OBSERVER STATE
TO THE EAEU: PROBLEMS AND PROSPECTS
OF INSTITUTIONALIZATION**

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

Received 10 November 2023

Accepted 25 December 2023

doi: 10.5922/sikbfu-2023-4-9

113

To cite this article: Radonezhskaja O. N. 2023, International political status of an observer state to the EAEU: problems and prospects of institutionalization, *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Humanities and social science*, №4. P. 96 – 113. doi: 10.5922/sikbfu-2023-4-9.

The issue of the development of the observer state institution within the Eurasian Economic Union (EAEU) has been considered. An attempt has been made to assess the possibilities for the current observer states to acquire full membership and increase the number of observer states within the EAEU. Based on the analysis of regulatory acts and the application of comparative positional analysis, it has been established that the relatively recent institution only took on a more or less complete form by 2023. The main focus of the author's work is on the international-political usefulness of the observer state status and the problems of its actual implementation. A comparison is made between the positioning of Moldova, Cuba, and Uzbekistan as observer states within the EAEU. Special attention is given to ranking the factors hindering and promoting the effective implementation of this specific international-political status. The conclusion is substantiated that among the hindering factors are the weakness of the national economy and domestic political instability, while among the promoting factors are the presence of political will from a consolidated ruling elite and social demand for the integration proposal. The author concludes that there are two fundamentally possible scenarios for the institutional development of the Union: a) deepening integration; b) expanding the integration space through the advancement of contractual policies. The list of potential future observer states within the EAEU is small: China, Vietnam, Iran, Serbia, and Singapore. As Armenian-Azerbaijani relations normalize and Uzbekistan progresses in integration, Azerbaijan and Tajikistan may potentially attain similar status.

Keywords: EAEU, observer state, Eurasian integration, Moldova, Cuba, Uzbekistan, position analysis

The author

Olga N. Radonezhskaja, PhD Student, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia.

E-mail: ONGovtva@stud.kantiana.ru