

# АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАМЕТКА



## Кыргызстан и Евразийский экономический союз: ПАРТНЕРСТВО С ПРЕПЯТСТВИЯМИ

Анн-Софи Гаст, аспирант докторантуры Берлинской Высшей школы транснациональных исследований (BTS).

# Кыргызстан и Евразийский экономический союз: партнерство с препятствиями

## Анн-Софи Гаст

Аналитическая заметка #45, 2018

**Анн-Софи Гаст**, аспирант докторантуры Берлинской Высшей школы транснациональных исследований (BTS). Участница исследовательской группы «Трансформативная сила Европы» в Свободном Университете Берлина (Freie Universität Berlin). Получила степень бакалавра в области европейских исследований в Университете Отто-фон Гेरике (Магдебург) и степень магистра международных отношений Свободного Университета Берлина и Московского государственного института международных отношений (МГИМО) в России. В своих исследованиях Анн-Софи основное внимание уделяет региональному сотрудничеству и интеграции в Евразии, устойчивости авторитаризма и внешнеполитическим интересам постсоветских государств, в частности России и стран Центральной Азии. Последние опубликованные статьи посвящены вопросам институционального дизайна евразийских региональных организаций, а также гибридных войн России и выборов в Центральной Азии.

[a.gast@transnationalstudies.eu](mailto:a.gast@transnationalstudies.eu)

---

2018 Академия ОБСЕ в Бишкеке. Все права защищены.

*Мнения, выраженные в аналитической заметке, отражают точку зрения автора и могут не совпадать с мнением Академии ОБСЕ в Бишкеке или Норвежского института международных отношений.*

Выдержки из этой аналитической заметки могут цитироваться или перепечатываться в академических целях без специального разрешения, при условии обязательной ссылки на первоисточник.

Примеры других статей и правила подачи материалов для публикации можно найти по ссылке: [www.osce-academy.net/en/research/policy-briefs/](http://www.osce-academy.net/en/research/policy-briefs/)

Аналитические заметки о Центральной Азии публикуются при финансовой поддержке Норвежского института международных отношений (NUPI)

[Анн-Софи Гаст, a.gast@transnationalstudies.eu](mailto:a.gast@transnationalstudies.eu)

## Содержание

Ключевые моменты .....	4
Введение .....	5
Евразийский экономический союз.....	6
Вступление Кыргызстана в Евразийский экономический союз.....	7
Торговые модели в Кыргызстане.....	9
Оценка двух с половиной лет членства в ЕАЭС .....	9
Проблемы и вызовы .....	11
Список использованной литературы .....	15

## Ключевые моменты

- Два с половиной года назад Кыргызстан вошел в состав Евразийского экономического союза. Основными причинами присоединения стали зависимость от рынков России и Казахстана, а также количество трудовых мигрантов, работающих в России, и их регулярные денежные переводы. Более того, Россия предложила пакет компенсаций и уступок, дабы сделать присоединение более привлекательным и облегчить переходный период.
- До сих пор наблюдаются неоднозначные результаты. Наряду с видимым ростом ПИИ и улучшением ситуации с трудовыми мигрантами, надежды на экономический подъем и модернизацию пока не оправдались. Кроме того, сократился общий объем экспорта и снизилась торговля с Китаем, крупнейшим торговым партнером Кыргызстана. Это происходит из-за плохой подготовки кыргызской стороны, трудностей с выполнением требований Союза, а также общего экономического спада в евразийском регионе и дипломатического конфликта с Казахстаном.
- Чтобы евразийская интеграция стала прибыльной в будущем, правительство Кыргызстана должно больше инвестировать в реализацию технических инструкций и создание лабораторий. Кроме того, оно должно поддерживать малый и средний бизнес во время сложного переходного периода. В конечном счете, экономическая модель Кыргызстана должна быть преобразована и больше не должна полагаться на реэкспорт и денежные переводы, вместо этого нужно делать упор на собственное производство и рабочую силу. В этой связи решающее значение имеет создание рабочих мест и диверсификация экспортных структур.
- Последнее, но не менее важное: правительству Кыргызстана следует инвестировать в образование и подготовку экспертов по евразийской интеграции, экспертов национального и наднационального уровня для работы в стране и в Евразийской экономической комиссии в Москве для более эффективного лоббирования интересов Кыргызстана.

## Введение

В августе 2015 года Кыргызстан присоединился к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС), самой молодой из всех региональных организаций на постсоветском пространстве. Союз образован в январе 2015 года после создания Таможенного союза (ТС) в 2010 году и Единого экономического пространства (ЕЭП) в 2012 году. Официальной целью ЕАЭС является региональная экономическая интеграция между постсоветскими государствами через общий рынок, координацию экономической политики, общие внешние тарифы и реализацию четырех свобод, то есть свободное перемещение товаров, труда, капитала и услуг.

Учитывая, что влияние ТС и ЕЭП ограничивалось государствами-учредителями: Россией, Казахстаном и Беларусью, ЕАЭС уже включает Армению и Кыргызстан. Кыргызстан впервые объявил о своем намерении присоединиться к ЕАЭС в 2011 году, но договор о присоединении был подписан только в декабре 2014 года. Общественное мнение о вступлении Кыргызстана было довольно противоречивым, поскольку ожидалось большие экономические потери из-за разного уровня экономического развития стран-членов и сложностей с адаптацией со стороны Кыргызстана. Более того, членство в ЕАЭС негативно отразилось бы на прибыльном реэкспорте китайских товаров.

Первые два года членства Кыргызстана в ЕАЭС показывают неоднозначные результаты. Все еще не заметны желаемый экономический рост и увеличение экспорта сельскохозяйственной продукции в страны-члены ЕАЭС. Напротив, присоединение к ЕАЭС заметно сдерживает реэкспортную бизнес-модель Кыргызстана. Более того, экономический кризис в России и Казахстане затронул и Кыргызстан. Дешевая российская и казахстанская сельскохозяйственная продукция поставила под вопрос сравнительное преимущество Кыргызстана. Продолжающийся конфликт с Казахстаном и одностороннее закрытие границы привели к сокращению экспорта Кыргызстана. И последнее, но не менее важное: страна все еще старается внедрить технические стандарты ЕАЭС. Положительной стороной вступления в ЕАЭС стала мотивация к улучшению стандартов продукции и безопасности пищевых продуктов, что в конечном итоге может способствовать росту торговли Кыргызстана с Европейским союзом (ЕС). Кроме того, бывшему президенту Алмазбеку Атамбаеву удалось договориться о выгодном пакете компенсаций, включая прямую финансовую помощь и создание Российско-Кыргызского фонда развития, который предоставляет дешевые кредиты для малых и средних предприятий Кыргызстана. В конечном итоге, ситуация с трудовыми мигрантами в Кыргызстане значительно улучшилась.

Данная статья делает попытку подвести предварительные итоги членства Кыргызстана в ЕАЭС, изучить проблемы, вызовы и возможности. Автор утверждает, что есть веские причины для присоединения Кыргызстана к ЕАЭС, не в последнюю очередь это сильная зависимость страны от России и отсутствие альтернатив. Однако, чтобы извлечь выгоду из членства, Кыргызстану необходимо увеличить усилия по модернизации экономики и внедрению стандартов союза. Более того, правительству необходимо выделять больше ресурсов для лоббирования своих интересов в Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) в Москве. В то же время конфликт с Казахстаном необходимо разрешить в срочном порядке, поскольку он наносит ощутимый ущерб экономическим интересам Кыргызстана.

## Евразийский экономический союз

После распада СССР в 1991 году на постсоветском пространстве появилось более 20 региональных организаций. Самой примечательной является ЕАЭС с интегрированным рынком на 183 миллиона человек и ВВП в 2,2 триллиона долларов.<sup>1</sup> Ядром организации является Таможенный союз с его четырьмя свободами. С момента своего образования в 2015 году государствам-членам удалось ввести единый таможенный тариф для третьих стран, принять таможенный кодекс ЕАЭС и устранить таможенный контроль на внутренних границах. Скорость реализации обусловлена эффективно работающей комиссией, которой были предоставлены наднациональные полномочия в сфере внешней торговли.

Институциональный дизайн ЕАЭС по некоторым параметрам отличается от других постсоветских региональных организаций. Помимо двух руководящих органов, Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного экономического совета, существует Евразийский суд, который позволяет государствам-членам и частным сторонам обжаловать действия деловых партнеров или решения, принятые органами ЕАЭС. Решения суда имеют прямое действие и являются юридически обязательными. Однако наиболее примечательным институциональным нововведением ЕАЭС является ее постоянный регулирующий орган – Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). ЕЭК обладает широкими полномочиями и может инициировать и разрабатывать политику, принимать решения, следить за выполнением международных договоров, разрабатывать стратегические планы и даже заключать международные договоры от имени всего союза.<sup>2</sup> Самое важное, что десять членов совета комиссии принимают свои решения независимо от интересов правительств государств-членов большинством голосов или консенсусом. Решения ЕЭК обязательны для всех государств-членов. Здесь следует особо отметить, что все государства-члены в равной степени представлены и имеют два голоса, таким образом, делая голосование более сильным инструментом, когда голос России равен голосам других членов. Доминирующее положение России в предыдущей комиссии ТС было гарантировано взвешенным голосованием, причем Россия имела большинство голосов. Новая система работает в пользу малых государств-членов, таких как Кыргызстан и Армения.

ЕАЭС является одним из важнейших приоритетов внешней политики России, он был спроектирован и реализован на высшем уровне российского правительства. Многие эксперты считают, что ЕАЭС является инструментом укрепления регионального и глобального влияния России. Более того, ЕАЭС позволяет России удерживать соседние государства в своей орбите влияния, создавая новую взаимозависимость и защищая их от влияния ЕС. Членство в ЕАЭС препятствует одновременному заключению соглашений о свободной торговле с ЕС, ставя выбор между евразийской или европейской интеграцией.

<sup>1</sup> EAEU, “Facts and Figures”, 2016.

<sup>2</sup> EAEU, “Treaty on the Eurasian Economic Union”, 2014.

## Вступление Кыргызстана в Евразийский экономический союз

Кыргызстан - одно из немногих постсоветских государств, участвующих практически во всех постсоветских региональных организациях. Кыргызстан является членом Содружества Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) среди прочих.

Бывший президент страны Атамбаев объявил о намерении Кыргызстана войти в состав ЕАЭС в 2011 году, но Договор о присоединении был подписан лишь три года спустя, в декабре 2014 года. Потребовалось еще полгода на согласование технических деталей, прежде чем Кыргызстан присоединился к союзу в августе 2015 года. В период с 2011 года по август 2015 Атамбаев и его советники добились наилучших условий членства, а также компенсации за ожидаемые в результате присоединения экономические потери.<sup>3</sup> Некоторые эксперты считают, что Россия заставила Кыргызстан вступить в ЕАЭС, поскольку она продолжает оказывать большое влияние на страну.<sup>4</sup> Надо заметить, что у Кыргызстана и не было особого выбора, поскольку страна сильно зависит от российского и казахского рынков товаров, труда, финансов и энергетики. В 2015 году, по данным Государственной миграционной службы Кыргызстана, за рубежом работало 700 000 граждан страны, большинство из них в России.<sup>5</sup> По другим оценкам, от 600 000 до одного миллиона трудовых мигрантов из Кыргызстана (примерно одна треть рабочей силы в Кыргызстане).<sup>6</sup> В 2016 году денежные переводы выросли примерно до 30% ВВП Кыргызстана, сделав страну одним из пяти лидеров - получателей денежных переводов в мире.<sup>7</sup> Таким образом, необходимость легализации трудовых мигрантов в России является наиболее часто упоминаемой причиной вступления Кыргызстана в ЕАЭС.

Влияние Китая еще одна, хотя и не часто обсуждаемая причина присоединения. Китай уже давно обошел Россию как основного торгового партнера Кыргызстана, их взаимная торговля - это примерно треть от общей торговли Кыргызстана с миром.<sup>8</sup> Кроме того, Китай активно занимается инфраструктурными и транспортными проектами в рамках своей инициативы «Пояс и дорога». Китай инвестирует в такие проекты, как энергетическая линия Датка-Кемин, дорога Бишкек-Торугарт и новая дорога, соединяющая север и юг страны. Экспортно-импортный банк Китая стал крупнейшим кредитором Кыргызстана в 2016 году, выдав кредиты в размере 1,3 млрд. долларов США, что составило почти 40% внешнего государственного долга.<sup>9</sup> Многие граждане опасаются слишком очевидного влияния Китая. Таким образом, членство в ЕАЭС выглядит своего рода прибежищем. Более того, с момента обретения независимости Кыргызстан традиционно поддерживает тесные отношения с Россией и является одним из ближайших

<sup>3</sup> Fumagalli, "Kyrgyzstan's Turbulent March towards the Eurasian Union".

<sup>4</sup> Kudaibergenova, "Eurasian Economic Union integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan", 2016.

<sup>5</sup> State Migration Service under the Government of the Kyrgyz Republic, „Obsor migratsionnoj situatsii v Kyrgyzskoj Respublike“, 2016, <http://ssm.gov.kg/reports/view/2> (accessed 10.12.17).

<sup>6</sup> See, for example, 24.kg: [https://24.kg/ekonomika/70068\\_skolko\\_deneg\\_pereveli\\_kyirgyzskie\\_migranti\\_narodinu\\_v2017\\_godu/](https://24.kg/ekonomika/70068_skolko_deneg_pereveli_kyirgyzskie_migranti_narodinu_v2017_godu/) (accessed 12.12.17), or knews.kg: <http://knews.kg/2016/07/trudovaya-migratsiya-kuda-edut-i-zachem/> (accessed 12.12.17).

<sup>7</sup> The World Bank. Data. The Kyrgyz Republic. 2016. <https://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic> (accessed 02.08.17).

<sup>8</sup> European Commission, Trade in goods with Kyrgyz Republic, 2017.

<sup>9</sup> Asylbek kyzy and Damir Esenaliev, "Eurasian Economic Union policies and practice in Kyrgyzstan", 2017.



союзников Москвы. Россия выступает не только в роли основного гаранта безопасности страны, поддерживая авиационную базу в Канте, но и в роли одного из наиболее активных доноров, финансирующих многочисленные проекты развития, предоставляя дешевые кредиты и регулярно списывая долги Кыргызстану.

Не все в Кыргызстане были довольны присоединением к ЕАЭС из-за прогнозируемых экономических потерь и сложностей адаптации. Многие бизнес-ассоциации жаловались, что президент и правительство не консультировались с предприятиями, которые больше всего пострадали от присоединения. Большинство кыргызстанских политиков и экспертов придерживались аргументации о том, что у страны не было альтернативы. Во время выступления в Национальном совете по устойчивому развитию в 2014 году сам Атамбаев сказал, что «мы выбираем меньшее из двух зол. У нас нет других вариантов».<sup>10</sup>

В любом случае Россия сделала Кыргызстану выгодное предложение по присоединению. По сравнению с другими странами-членами ЕАЭС, Кыргызстан получил больше послаблений и компенсаций. Среди прочего, Кыргызстану разрешили двухлетний переходный период для реализации технических регламентов и стандартов ЕАЭС, срок действия которого истек в августе 2017 года. Более того, Россия выделила 200 миллионов долларов на строительство необходимой инфраструктуры в Кыргызстане, в частности лабораторий по сертификации экспорта. Россия также пообещала профинансировать строительство двух так необходимых гидроэлектростанций: Камбар-Аты-1 и Верхне-Нарынского каскада гидроэлектростанций. Однако по сей день они не были построены.<sup>11</sup> Казахстан также пообещал прямую финансовую помощь в размере 100 миллионов долларов для поддержки модернизации таможенной и пограничной инфраструктуры Кыргызстана. Обещанные деньги так и не были выделены из-за продолжающегося конфликта между двумя странами. В ноябре прошлого года бывший президент Атамбаев даже подписал парламентскую резолюцию, отменив соглашение, согласно которому Кыргызстан должен был получить помощь в размере 100 миллионов долларов от своего северного соседа.

И последнее, но не менее важное: в ноябре 2015 года Россия создала и профинансировала Российско-Кыргызский фонд развития (РКФР), основными задачами которого являются улучшение экономического сотрудничества, модернизация и развитие экономики Кыргызстана. Россия предоставила РКФР 500 млн. долларов уставного капитала и 500 млн. долларов заемного капитала для предоставления финансовых услуг малым и средним компаниям Кыргызстана. На данный момент запущено около 722 проекта с общим кредитом в размере 226 млн. долларов США, в основном в жилищной сфере и инфраструктуре, текстильной и пищевой промышленности, в сельском хозяйстве, а также в торговле и транспорте.<sup>12</sup> Одним из самых больших достижений фонда стало снижение общих процентных ставок после давления, оказанного на финансовый рынок Кыргызстана.

<sup>10</sup> Atambayev, Alamzbek: Speech at the National Council for Sustainable Development. Bishkek, 2014. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1534233> (accessed 20.07.17).

<sup>11</sup> Шаршеев, «Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС», 2016.

<sup>12</sup> Russian-Kyrgyz Fund of Development. About Us. Bishkek. [http://rkdf.org/ru/o\\_nas](http://rkdf.org/ru/o_nas) (accessed 13.12.17).



В присоединении Кыргызстана к ЕАЭС сыграло роль не только то, что у Кыргызстана не было иного выбора, кроме этого присоединения, учитывая его зависимость от российского рынка труда и товаров и объем российской финансовой помощи. Обещанные меры компенсации, безусловно, также сыграли определенную роль в убеждении правительства Кыргызстана присоединиться к союзу, несмотря на ряд ожидаемых проблем из-за экономических различий государств-членов.

## Торговые модели в Кыргызстане

Кыргызстан является самым слабым государством-членом ЕАЭС. Его экономика во многом зависит от денежных переводов и иностранной финансовой помощи. В 2015 году денежные переводы составили около 30% кыргызского ВВП и 12% ВНД.<sup>13</sup> Кроме того, экономика Кыргызстана полагается на сельское хозяйство - около 15% от общего ВВП - и сферу услуг, что почти 56% ВВП. Доля услуг так высока, поскольку эта цифра также включает реэкспорт китайской продукции в другие постсоветские государства. Из-за низких тарифов и простых правил импорта Кыргызстан стал основным транзитным узлом для китайских продуктов в регионе. По сравнению с другими странами-участницами ЕАЭС, в Кыргызстане промышленность лишь незначительно влияет на ВВП. В стране наблюдается резкий торговый дефицит, так как его импорт намного больше, чем экспорт, с коэффициентом от 74% до 37% от общего ВВП.<sup>14</sup> Основные экспортные товары страны - хлопок, шерсть и одежда, а также золото, ртуть и уран. В 2016 году 31% экспорта Кыргызстана было направлено в страны-члены ЕАЭС. Говоря об импорте, Кыргызстан получает 47% всех товаров от членов ЕАЭС. В 2016 году страна в основном экспортировала в Швейцарию, Казахстан, Россию, Узбекистан и Турцию в указанном порядке. Основные партнеры Кыргызстана по импорту - это Россия, Китай, Казахстан, ЕС и Турция. Китай, на долю которого приходится 29,1% общей торговли Кыргызстана в 2016 году, заменил Россию, став основным торговым партнером страны. С момента обретения независимости экономическое значение России неуклонно снижается, но она по-прежнему остается одним из пяти крупнейших торговых партнеров Кыргызстана. Торговля с Россией составила 17,8%, а торговля с Казахстаном - 14,8% от общей торговли Кыргызстана с миром в 2016 году.<sup>15</sup>

## Оценка двух с половиной лет членства в ЕАЭС

Через два с половиной года после вступления в ЕАЭС результаты неоднозначны, и многие из ожидаемых положительных эффектов от вступления все еще не осуществились. Правительство Кыргызстана надеялось, что членство в ЕАЭС приведет к увеличению доходов от экспорта, будет способствовать экономическому развитию страны и внедрению международных стандартов, которые помогут стране экспортировать за пределы ЕАЭС. Половина технических предписаний ЕАЭС соответствует международным

<sup>13</sup> The World Bank. Data. The Kyrgyz Republic. 2016. <https://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic> (accessed 02.08.17).

<sup>14</sup> *ibid.*

<sup>15</sup> European Commission, "Trade in Goods with Kyrgyz Republic", 2017, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113409.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113409.pdf) (accessed 03.08.17).

стандартам, и их реализация может, таким образом, помочь Кыргызстану пользоваться статусом ЕС ОСП +.<sup>16</sup> Более того, были надежды на то, что членство в ЕАЭС поможет Кыргызстану перейти от реэкспортной экономики к экономике, которая опирается на собственное производство, услуги и высокие технологии.

Положительные последствия членства в ЕАЭС в основном касаются прямых иностранных инвестиций и трудовых мигрантов Кыргызстана. В 2015 году ПИИ внесли вклад в 17% ВВП по сравнению с 5% в 2014 году.<sup>17</sup> Доля ПИИ из стран-членов ЕАЭС увеличилась с 75,6% в 2014 году до 84,7% от всех иностранных инвестиций в 2016 году. Более того, вступление позволило гражданам Кыргызстана работать в государствах-членах ЕАЭС, предоставляя им равные возможности трудоустройства и официальную регистрацию. В отличие от работников из стран, не являющихся членами, им больше не нужно обращаться за разрешениями на работу и сдавать экзамены по русскому языку.<sup>18</sup> Кроме того, ученые степени и квалификации признаются во всех государствах-членах.<sup>19</sup> Ранее многие кыргызские мигранты работали в России незаконно без какой-либо защиты и постоянно опасаясь быть выдворенными. На пресс-конференции после государственного визита в Россию в июне 2017 года президент Атамбаев сказал: «То, что было тогда и есть сейчас, — это небо и земля, потому что они из рабов превратились в нормальных людей. Даже ради этого стоило вступать в Евразийский экономический союз».<sup>20</sup> В период между 2015 и 2016 годами денежные переводы увеличились на 22% до рекордного уровня в 1,6 млрд. долларов США.<sup>21</sup> В то же время в Таджикистане и Узбекистане произошло сокращение денежных переводов. Более того, в 2015 году число трудовых мигрантов из Кыргызстана в России увеличилось на 1,5%, тогда как число таджикских мигрантов сократилось на 13,7%.<sup>22</sup>

В то время как ПИИ увеличились, а кыргызские трудовые мигранты в России выиграли от присоединения к ЕАЭС, экспорт из Кыргызстана продолжает снижаться, ожидаемой модернизации экономики не произошло, и соблюдение стандартов и положений союза по-прежнему представляет собой серьезную проблему. Однако необходимо учитывать, что Кыргызстан все еще находится в переходной фазе и адаптируется, поэтому трудно предсказать долгосрочные последствия присоединения. Более того, некоторые негативные последствия связаны с экономическим кризисом в России и Казахстане, что также отразилось на экономике Кыргызстана.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Специальное соглашение, стимулирующее устойчивое развитие и надлежащее управление (ОСП +) предоставляет уязвимым странам с низким и средним уровнем дохода полное отсутствие таможенных тарифов ЕС на более чем 66% тарифных позиций продукта. В случае Кыргызстана это около 6000 производственных линий, которые могут быть экспортированы в ЕС без тарифов. Однако Кыргызстан не может реально получить прибыль от этого статуса, поскольку продукция не соответствует международным стандартам.

<sup>17</sup> Worldbank, “Country Profile Kyrgyzstan”, 2017, [http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KGZ](http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KGZ) (accessed 12.11.17).

<sup>18</sup> Starostin, “Freedom of Movement of Labour Resources in the EAEU up to 2025”, 2017.

<sup>19</sup> Ivanchak, “Legal regulation of EAEU Migrant Workers”, 2015.

<sup>20</sup> News Agency 24.kg, „Алмазбек Атамбаев о российских военных базах, ЕАЭС и Верхненарынском каскаде“, 2017.

<sup>21</sup> Asylbek kyzy and Esenaliev, “Eurasian Economic Union policies and practice in Kyrgyzstan”, 2017.

<sup>22</sup> Vinokurov, “Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results”, 2017: 67.

<sup>23</sup> Khitakhunov et al., “Eurasian Economic Union: present and future perspectives”, 2017

Многие эксперты утверждают, что Кыргызстан все еще не готов к вступлению, поскольку его экономика и инфраструктура недостаточно конкурентоспособны с государствами ЕАЭС. Маленькая страна будет перегружена требованиями ЕАЭС.<sup>24</sup> Более того, правительство Кыргызстана плохо подготовилось к присоединению. Страна не только не инвестировала в улучшение своих экспортных структур, но и содействовала внедрению международных стандартов в соответствии с техническими правилами ЕАЭС. В следующем разделе статьи разбираются проблемы и вызовы, связанные с вступлением Кыргызстана в ЕАЭС.

## Проблемы и вызовы

Одной из самых серьезных проблем для Кыргызстана до сих пор была реализация и соблюдение стандартов и технических предписаний союза. С момента создания в ЕАЭС было принято 44 технических предписания, регулирующих и согласовывающих внутреннюю и внешнюю торговлю, чтобы обеспечить в союзе одинаковые стандарты.<sup>25</sup> Чтобы полностью получить доступ на внутренний рынок союза, государства-члены должны соблюдать эти правила. Кыргызстану был предоставлен двухлетний переходный период для правил, касающихся мяса, молочных продуктов и одежды, срок действия послаблений истек в августе 2017 года.<sup>26</sup> Реализация особенно сложно проходит в санитарной, фитосанитарной и ветеринарной сферах, поскольку Кыргызстан не может обеспечить отсутствие опасных болезней животных, регулярную вакцинацию и соблюдение стандартов по убою скота Всемирной организации по охране здоровья животных (МЭБ). Кроме того, существует проблемы с идентификацией и отслеживанием животных.

В частности, Казахстан жаловался, что кыргызская продукция не соответствует стандартам качества и безопасности пищевых продуктов и вернул ветеринарный и фитосанитарный контроль на своих границах. Однако многие кыргызские эксперты подозревают, что эти меры призваны защищать казахстанский рынок от притока более дешевых кыргызских сельскохозяйственных продуктов и недорогих китайских товаров, реэкспортируемых через Кыргызстан.<sup>27</sup> Конфликт обострился в октябре в преддверии президентских выборов в Кыргызстане, когда президент Казахстана Назарбаев, казалось, поддерживал главного оппонента преемника Атамбаева, и Атамбаев ответил жесткой риторикой и необоснованными обвинениями. В результате Казахстан усилил контроль безопасности и на таможенных границах и в конечном итоге полностью закрыл их, что привело к тому, что на кыргызской стороне границы образовались многокилометровые автомобильные пробки. На данный момент конфликт, похоже, разрешился после того, как Назарбаев и новый президент Кыргызстана Жээнбеков договорились о «дорожной карте», но при этом серьезно нарушили принципы ЕАЭС.

<sup>24</sup> Для примера, Шаршеев, «Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС», 2016.

<sup>25</sup> See <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/texnreg/deptexreg/tr/Pages/reglaments.aspx> for an updated list of technical regulations.

<sup>26</sup> Until August 2019 Kyrgyzstan is still allowed to distribute products not fulfilling the EAEU standards on its domestic market, but not to other EAEU member states anymore.

<sup>27</sup> Zuenko, «The Eurasian Gap: Winners and Losers of the Economic Union», 2016.

Кроме того, в Кыргызстане отсутствуют действующие лаборатории и контрольные органы, признанные ЕЭК, для сертификации продукции Кыргызстана для экспорта в страны ЕАЭС. Несмотря на финансовую помощь России в размере 200 млн. долларов США на развитие экспортной и таможенной инфраструктуры, по-прежнему существует острая нехватка лабораторий в отдаленных районах Кыргызстана, что вынуждает экспортеров ездить в Бишкек или в Алматы для получения сертификации. По мнению экспертов, в ответственном департаменте по профилактике заболеваний и санитарно-эпидемиологическому надзору при Министерстве здравоохранения не хватает квалифицированного персонала и опыта.

Еще одним препятствием является снабжение и хранение. Прежде всего, в сельскохозяйственном производстве Кыргызстана присутствует высокий уровень гетерогенности, так как многие фермеры принимают решение о том, что выращивать на текущих рыночных ценах вместо анализа потребностей и долгосрочных изменений в своих направлениях экспорта. Поставки, таким образом, очень нестабильны, и большинство фермеров не могут поставлять большое количество товаров по предварительной договоренности с покупателями в определенный момент времени. Во-вторых, нехватка складов и логистических центров, обеспечивающих оптовый экспорт. Это значительно осложняет конкуренцию кыргызстанских фермеров со своими коллегами в других странах-членах ЕАЭС.

Еще одним проблемным аспектом членства в ЕАЭС является введение более высоких тарифов для стран, не вошедших в союз. Общие внешние тарифы ЕАЭС по большей части основаны на размере российских тарифов до присоединения.<sup>28</sup> Тогда как уровень белорусских тарифов сопоставим с российским, таможенные сборы в Казахстане, Армении и Кыргызстане значительно возросли после присоединения.<sup>29</sup> Ситуация была особенно болезненной для Кыргызстана, который массово полагался на реэкспорт китайских товаров своим соседям. Высказывалось опасение, что более высокие тарифы положат конец реэкспортным возможностям страны и, следовательно, приведут к росту цен на потребительские товары.<sup>30</sup> И действительно, китайский импорт снизился с 56% общего объема импорта до 38% в 2016 году.<sup>31</sup> Однако, учитывая недавнее вступление России в ВТО, ожидается, что общий внешний тариф ЕАЭС значительно снизится в ближайшие годы в соответствии с нормативно-правовыми актами ВТО.<sup>32</sup>

Прогнозы о том, что торговые показатели Кыргызстана значительно улучшатся после присоединения к ЕАЭС, оказались ошибочными. Торговля Кыргызстана с другими членами ЕАЭС и с остальным миром упала. По данным Национального статистического комитета, в 2015 году внешняя торговля сократилась на 23,7% по сравнению с 2014 годом.<sup>33</sup> В 2016 году торговля с другими странами-членами ЕАЭС снизилась на 19%

<sup>28</sup> Tarr, "The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?", 2016.

<sup>29</sup> Khitakhunov et al., "Eurasian Economic Union: present and future perspectives", 2017.

<sup>30</sup> Zuenko, "The Eurasian Gap: Winners and Losers of the Economic Union", 2016.

<sup>31</sup> ОЕС, "Kyrgyzstan", 2017.

<sup>32</sup> Tarr, "The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?", 2016.

<sup>33</sup> Шаршеев, "Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС", 2016.

по сравнению с 2015 годом. В целом ВВП Кыргызстана уменьшился на 2,3 % в первой половине 2016 года.<sup>34</sup>

Однако спад в торговле был вызван не только присоединением к ЕАЭС, но и рядом других факторов. Помимо трудностей с доступом к рынкам государств-членов ЕАЭС, Кыргызстан пострадал от экономического кризиса в России и Казахстане. Санкции, в совокупности с резким снижением цен на нефть, привели к спаду в России, который отразился на других евразийских государствах. Общий объем экспорта ЕАЭС сократился на 25,8% между 2014 и 2015 годами и составил лишь 45,4 млрд. долларов в 2015 году по сравнению с 57,4 млрд. долларов в 2014 году.<sup>35</sup> По мере того, как российский рубль падал, Национальный банк Казахстана решил обесценить тенге для поддержания паритета с рублем. В результате казахская и российская продукция подешевели по сравнению с продукцией, производимой в Кыргызстане. Таким образом, вместо предполагаемой выгоды от ожидаемого ценового преимущества, кыргызским производителям пришлось столкнуться с жесткой конкуренцией со стороны Казахстана и России.<sup>36</sup> Экономический кризис также привел к снижению денежных переводов в 2014 и 2015 годах, что сказалось на внутренней покупательной способности. Поэтому сложно сказать, какое именно влияние оказало вступление в ЕАЭС на спад в торговле.

И последнее, но не менее важное: Кыргызстан до сих пор не использовал возможности влияния на процесс принятия решений ЕЭК в Москве. Тот факт, что решения принимаются консенсусом или абсолютным большинством голосов в совете комиссии, работает на пользу маленьких государств-членов. Однако Кыргызстан значительно слабее представлен на уровне среднего руководства в комиссии, чем другие государства-члены. Более того, в то время как в других государствах-членах есть целые министерства или крупные ведомства для работы по евразийской интеграции, в Кыргызстане в департаменте Евразийской интеграции при Министерстве экономики работает менее десяти сотрудников. Поэтому лоббирование интересов Кыргызстана и влияние на процесс принятия решений до принятия решений в значительной степени затруднено. Небольшой департамент Министерства экономики просто не имеет возможности комментировать все предложения и юридические документы, ежедневно поступающие из комиссии.

Несмотря на все вышеперечисленные сложности, кыргызстанцы по-прежнему очень положительно относятся к евразийской интеграции. Согласно Евразийскому интеграционному барометру 2015 года, 86% всех кыргызстанцев выступают за ЕАЭС, по сравнению с 80% в Казахстане и 78% в России. В 2016 году этот показатель снизился до 81%, но по-прежнему высок по сравнению с 74% в Казахстане и 69% в России.<sup>37</sup> Это может быть связано с тесными связями Кыргызстана и России. Россия воспринимается как дружественный сосед, гарант безопасности и доброжелательный гегемон, финансирующий проекты развития и щедро списывающий долги Кыргызстану. Более того, многие граждане Кыргызстана могут не знать о проблемах, связанных с ЕАЭС, поскольку отсутствует информация, как в СМИ, так и научном анализе о членстве Кыргызстана в союзе.

<sup>34</sup> Schwartz, "Will Kyrgyzstan Leave the Eurasian Economic Union?", 2016.

<sup>35</sup> Vinokurov, "Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results", 2017.

<sup>36</sup> Asylbek kyzy and Esenaliev, "Eurasian Economic Union policies and practice in Kyrgyzstan", 2017.

<sup>37</sup> EDB Center for Integration Studies, "EDB Integration Barometer 2016", 2016.



## Заключение и рекомендации: как максимально использовать членство в ЕАЭС

Два с половиной года спустя после присоединения Кыргызстана к Евразийскому экономическому союзу – и результаты неоднозначны. В то время как ПИИ возросли и ситуация с трудовыми мигрантами в Кыргызстане заметно улучшилась, ожидаемого экономического роста и модернизации еще не произошло. Напротив, экспорт в страны-члены ЕАЭС даже снизился. Более того, обвал реэкспортного бизнеса серьезно повредил малым и средним предприятиям, и для преобразования экономической модели Кыргызстана потребуется гораздо больше времени. Кроме того, Кыргызстан был недостаточно хорошо подготовлен к вступлению в ЕАЭС и, несмотря на двухлетний переходный период, не смог соответствовать требованиям ЕАЭС, чтобы свободно экспортировать свою продукцию в другие страны-члены. Однако большая часть экономических потерь за последние два года также может быть связана с общим экономическим спадом в евразийском регионе, а также с конфликтом Кыргызстана с Казахстаном и решением Казахстана о введении пограничного контроля.

Будущее евразийской интеграции в Кыргызстане во многом зависит от того, будут ли кыргызские предприятия в долгосрочной перспективе получать прибыль от рынка союза и от того, сможет ли экономика Кыргызстана модернизироваться в целом. Только если Кыргызстан реализует все технические регламенты и стандарты и создаст необходимые лаборатории для сертификации экспортной продукции, страна сможет использовать весь потенциал общего союзного рынка. Другим важным фактором является окончательное разрешение конфликта с Казахстаном и устранение торговых барьеров для обеспечения свободного потока товаров и труда. Необходимо увидеть, как правительство Кыргызстана использует возможности членства в ЕАЭС и содействует экономическому развитию и диверсификации структуры экспорта. Денежные переводы и реэкспорт определенно не являются устойчивой экономической моделью для развития и прогресса. Вместо этого основное внимание должно быть сосредоточено на активизации собственного производства в Кыргызстане, создании рабочих мест для сокращения числа трудовых мигрантов в долгосрочной перспективе и предотвращении дальнейшей утечки мозгов молодых и квалифицированных кадров и разработке новых бизнес-моделей, например, в области высоких технологий.

Чтобы получить прибыль от членства в ЕАЭС, правительство Кыргызстана должно инвестировать средства в образование экспертов по евразийской интеграции и иметь в министерствах хорошо подготовленных экспертов. Кроме того, необходимо срочно расширить работу Департамента евразийской интеграции в Министерстве экономики, поскольку небольшое количество сотрудников не в состоянии ежедневно обрабатывать постоянный поток документов, положений и других юридических текстов, поступающих из ЕЭК. Имея больше сотрудников, как на местном уровне, так и в комиссии в Москве, Кыргызстан мог бы более эффективно лоббировать свои интересы и влиять на процесс принятия решений на наднациональном уровне. До сих пор реакция государства если вообще была, то она была реактивной, а не проактивной. Кроме того, правительству Кыргызстана следует увеличить количество лабораторий для сертификации экспортной продукции по всей стране и назначать хорошо подготовленных русскоязычных и кыргызоязычных сотрудников в лаборатории. Министерство экономики должно публиковать официальные руководства по техническим регламентам, их требованиям к внедрению

нию и документации для поддержки и оказания помощи производителям, поставщикам и экспортерам. В то же время государству нужно больше исследователей, анализирующих влияние членства в ЕАЭС на экономику Кыргызстана и предоставляющих правительству правильные рекомендации для дальнейших действий.

С положительной стороны, членство в ЕАЭС не повредило отношениям Кыргызстана с ЕС. Поскольку ЕС является пятым по важности торговым партнером Кыргызстана и основным источником инвестиций и помощи в целях развития, Кыргызстану следует продолжать развивать свои отношения как с ЕС в целом, так и с отдельными государствами-членами на двусторонней основе. Последующая реализация правил ЕАЭС также поможет Кыргызстану получить прибыль от статуса ОСП + и увеличить экспорт в ЕС. Китай также является источником модернизации, поскольку китайцы активно инвестируют в инфраструктуру и транспорт, что поможет укрепить транзитный потенциал страны. В сочетании с четкими и простыми таможенными правилами и безопасностью для инвесторов, Кыргызстан мог бы использовать преимущества и укрепить свою роль в качестве крупного транзитного узла между азиатскими и западными рынками.

## Список использованной литературы

- Alekseenkova, Elena. *The EAEU by 2025: Priorities and Expectations of the Member States. In EAEU Development Prospects Up To 2025. Working Paper. Moscow: Russian International Affairs Council, (2017): 6-40.*
- Asylbek kyzy, Gulzhan and Damir Esenaliev. *Eurasian Economic Union policies and practice in Kyrgyzstan. Sipri commentary (2017). <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2017/eurasian-economic-union-policies-and-practice-kyrgyzstan> (accessed 28 June 2017). 2017:*
- Center for Integration Studies. *EDB Integration Barometer – 2016. Saint Petersburg: Eurasian Development Bank, 2016.*
- Бердаков, Денис. **Вступление Таджикистана в ЕАЭС: цифры и только цифры. 2017.** <http://pikir-klub.kg/ekspertnoe-mnenie/325-denis-berdakov-vstuplenie-tadzhikistana-v-eaes-cifry-i-tolko-cifry.html> (доступ 24 июля 2017).
- Девятков, Андрей. **Международные связи ЕАЭС к 2025 г. 2017.** <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mezhdunarodnye-svyazi-eaes-k-2025-g/> (доступ 24 июля 17).
- European Commission. *European Union Trade in goods with Kyrgyz republic. 2017. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113409.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113409.pdf) (доступ 07 июня 2017).*
- Fumagalli, Matteo. *Kyrgyzstan's Turbulent March towards the Eurasian Union. In Asia Maior 2014, edited by M. Torri and N. Mocci. Roma: Emil, 2015.*
- Ivanchak, A.I. *Legal regulation of EAEU Migrant Workers. In Pravo i Upravlenie: XXI vek (2015): 84-90.*



- Khitakhunov, Azimzhan, Bulat Mukhamediyev and Richard Pomfret. *Eurasian Economic Union: present and future perspectives*. Economic Change and Restructuring, no. 50 (2017): 59-77.
- Kudaibergenova, Diana T. *Eurasian Economic Union integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan*. European Politics and Society, 17 (2016): 97-112.
- Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (iamo). *Impact of Kyrgyzstan's accession to the Eurasian Economic Union on the farm income of smallholder farmers in the middle and higher elevation mountain regions*. 2016. [https://www.iamo.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_und\\_Dokumente/06-veranstaltungen/silk\\_road\\_2016/presentations\\_silk\\_road/2\\_Azarov-Impact\\_of\\_Kyrgyzstan\\_s\\_accession\\_to\\_the\\_Eurasian\\_Economic\\_Union-167\\_a.pdf](https://www.iamo.de/fileadmin/user_upload/Bilder_und_Dokumente/06-veranstaltungen/silk_road_2016/presentations_silk_road/2_Azarov-Impact_of_Kyrgyzstan_s_accession_to_the_Eurasian_Economic_Union-167_a.pdf) (доступ 10 июня 2017).
- News Agency 24.kg а. **Госвизит Атамбаева в Россию. Последний перед президентскими выборами**. 19 июня, 2017. [https://24.kg/vlast/55241\\_gosvizit\\_atambaeva\\_vrossiyu\\_posledniy\\_pered\\_prezidentskimi\\_vyiborami/](https://24.kg/vlast/55241_gosvizit_atambaeva_vrossiyu_posledniy_pered_prezidentskimi_vyiborami/) (доступ 20 июня 2017).
- News Agency 24.kg б. **Алмазбек Атамбаев о российских военных базах, ЕАЭС и Верхненарынском каскаде**. 24 июня, 2017. [https://24.kg/vlast/55918\\_almazbek\\_atambaev\\_orossiyskih\\_voennyih\\_bazah\\_eaes\\_iverhnenaryynskom\\_kaskade/](https://24.kg/vlast/55918_almazbek_atambaev_orossiyskih_voennyih_bazah_eaes_iverhnenaryynskom_kaskade/) (доступ 27 июня 2017).
- Observatory of Economic Complexity. Kyrgyzstan trade data. 2017. <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/kgz/> (доступ 08.12.2017).
- Pozo-Martin, Gonzalo. *The Eurasian Economic Union: ambitions*. 2015. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/international+economy/ari49-2015-pozomartin-eurasian-economic-union-ambitions-and-vulnerabilities-of-the-other-eu](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/international+economy/ari49-2015-pozomartin-eurasian-economic-union-ambitions-and-vulnerabilities-of-the-other-eu) (доступ 10.09.17).
- Шаршеев, Искендер. **Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС 2016**. <http://cabar.asia/ru/iskender-sharsheev-analiz-osnovnyh-rezultatov-chlenstva-kyrgyzstana-v-eaes/> (доступ 13 июня 2017).
- Schwartz, Christopher. *Will Kyrgyzstan Leave the Eurasian Economic Union?* 2016. <http://thediplomat.com/2016/08/will-kyrgyzstan-leave-the-eurasian-economic-union/> (доступ 10 июня 2017).
- Starostin, Alexei. *Freedom of Movement of Labour Resources in the EAEU up to 2025. In EAEU Development Prospects Up To 2025*. Working Paper. Moscow: Russian International Affairs Council, (2017): 63-76.
- Tarr, David G. *The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?* In *Eastern European Economics*, 54:1 (2016): 1-22.
- Vinokurov, Evgeny. *Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results*. *Russian Journal of Economics* 3 (2017): 54-70.

- World Bank. *Country Profile Kyrgyz Republic, 2016 Data*. <http://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic> (доступ 29 июня 2017).
- Zagorski, Andrey. *Caught between the Economy and Geopolitics*. In *The Eurasian Economic Union. Analyses and Perspectives from Belarus, Kazakhstan, and Russia*, edited by F. Hett and S. Szkola. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- Zuenko, Ivan. *The Eurasian Gap: Winners and Losers of the Economic Union*. 2016. <http://carnegie.ru/commentary/?fa=65114> (доступ 10 июня 2017).

Академия ОБСЕ в Бишкеке  
720044 Кыргызская Республика,  
г. Бишкек, Ботанический переулок, 1А  
Тел: +996 (312 54) 32 00, 54-12-00  
Факс: +996 (312) 54-23-13  
Эл. почта: [info@osce-academy.net](mailto:info@osce-academy.net)  
Вебсайт: [www.osce-academy.net](http://www.osce-academy.net)