

РОССИЯ – СНГ: ПОИСК СТРАТЕГИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
Вадим Анатольевич Густов

Создание и развитие СНГ – процесс поистине исторических масштабов, который имеет как бы свою внутреннюю логику, обусловленную внутривнутриполитической и экономической ситуацией внутри стран-участниц СНГ, возможностью и готовностью интеллектуальных элит достичь взаимоприемлемых результатов в развитии двусторонних или многосторонних отношений, а иногда и способностью отойти от националистических тенденций. В то же время процессы внутри СНГ нельзя отделить от воздействия внешних мировых факторов самого разнообразного свойства, в частности от усиления процессов глобализации.

В этом же ряду, но несколько под другим углом, следует отметить постепенное осознание местными элитами на основании объективной практики всей системности постсоветских проблем, их сложности для того, чтобы быть решенными отдельно взятой страной, не говоря уже об инвариантности в их реализации.

Безусловно, в этой мозаике факторов большую роль играет социально-экономическое положение огромной массы людей, оказавшихся в совершенно иных социальных и правовых условиях, приведших к более низкому качеству жизни, чем ранее. Все это психологически затруднило их адаптацию к происшедшим переменам и способствовало формированию соответствующего общественного мнения в этих странах.

Уже эта далеко не полная палитра, набросанная самыми общими мазками, предопределяет значительный разброс мнений политиков и экономистов относительно итогов развития СНГ и его перспектив. Следует отметить и то, что не в последнюю очередь и вопросы, и ответы на них зависят от того, кто их задает, и кто на них отвечает. Но не это главное. Прошло чуть более десяти лет с момента создания Содружества. Это немного для того масштаба задач, которые решаются. Так что главные вопросы и ответы на них, я думаю, впереди.

Чтобы более предметно говорить о сегодняшнем состоянии дел в СНГ и возможных перспективах, было бы полезно вернуться к истокам создания СНГ и коротко проанализировать те этапы, конечно в некоторой мере условные, которые проходили за эти годы в Содружестве Независимых Государств.

На начальном этапе формирования СНГ явно просматривались центробежные устремления государств-членов Содружества. Набирал обороты процесс экономического и политического обособления, повсеместно демонстрировались эйфория обретения самостоятельности и связанные с этим надежды. Постоянно подчеркивалось освобождение от «диктата имперского центра», давались «объективные» расчеты, кто кого содержал и т.д. Достаточно популярным стал реанимированный национальными элитами лозунг известного литературного персонажа: «Запад нам поможет».

Но очень скоро выяснилось, что Запад просто так никому помогать не собирается, а если и делает это, то на определенных условиях, не всегда вызывающих только положительные эмоции.

В значительной степени такая ориентация стран Содружества на «дальнее зарубежье», завышенная оценка собственных возможностей привели к тому, что такие положения учредительных документов, как формирование общего экономического пространства и таможенного союза, сохранение объединенного командования над общим военно-стратегическим пространством, охрана внешних рубежей, оказались невостребованными, что не могло в дальнейшем не оказать отрицательное влияние на развитие интеграционных процессов в СНГ.

Достаточно скоро осознание неконструктивности дальнейшей политической и экономической обособленности государств-участников СНГ друг от друга привело их к пониманию того, что только совместное, скоординированное решение важных экономических и прочих проблем является в современном взаимосвязанном мире наиболее оптимальным путем обеспечения национальных интересов.

Но за видимым фасадом таких мировоззренческих подвижек в государствах Содружества продолжала и продолжает вестись непростая напряженная работа по отладке собственных моделей экономических реформ, совершенствованию государственного устройства, поиску форм сотрудничества с государствами как дальнего зарубежья, так и со странами Содружества, не всегда отвечающих интересам СНГ в целом.

Таким образом, необходимо констатировать, что облик СНГ, сложившийся на протяжении первого десятилетия его существования, характеризовался свободным выбором государствами форм и масштабов своего участия в многостороннем взаимодействии. А в результате Содружество по прошествии десяти лет с момента своего образования представляло собой довольно аморфное образование со свободным и на деле малообязывающим характером связей при отсутствии системы ответственности за выполнение принятых обязательств.

Несомненно, что такая система отношений не могла не сказаться самым негативным образом на экономических показателях. Так, если в 1990 году доля союзных республик в мировом валовом продукте составляла 8,9%, то к началу 2000 года у стран СНГ она снизилась до 3,8%. За это же время их доля в мировом промышленном производстве упала с 7 до 3%.

Конечно, объективно следует признать и наличие позитивных факторов. В момент распада Советского Союза Содружество выступило структурообразующим фактором создания принципиально новых межгосударственных отношений на обширном евро-азиатском пространстве при сохранении складывавшейся веками дружбы проживающих здесь народов. Была решена судьба ядерного оружия, осуществился переход от единой армии к национальным вооруженным силам государств-участников СНГ. Была обеспечена единая работа транспорта, связи и энергетики и многое другое.

Но, несмотря на это, очевидным фактом явилось то, что полученные практические результаты оказались очень далеки от ожидаемых, от тех, которые закладывались в документы СНГ при его создании. Стало ясно, что эволюция Содружества в полноценное интеграционное объединение в обозримой перспективе нереальны.

В этой непростой обстановке Россия, не отступая от выдвинутого ею постулата о приоритетном развитии отношений со странами СНГ, вынуждена была решать вопрос – продолжать ли рассматривать интеграцию на постсоветском пространстве как абсолютную ценность, оправдыва-

ющую едва ли не любые затраты и уступки партнерам, либо перейти к более трезвому и прагматичному курсу. В этой дилемме выбор России был сделан в пользу второй части.

Сущность этого выбора достаточно подробно описана различными авторами в нашей периодике, поэтому имеет смысл повторить лишь принципиальные моменты этой концепции, суть которых заключается в том, что на приоритетное направление выдвигается развитие двусторонних отношений с государствами-участниками СНГ при дифференцированном подходе к партнерам в зависимости от встречного отношения. Однако это не означает отказа от развития многосторонних форм сотрудничества. Тем более что в контексте глобализации развитие интеграции на региональном и субрегиональном уровнях приобретает особое значение. В этом, собственно, и заключается суть модели многоуровневой и разноскоростной интеграции, которая реализуется Россией на современном этапе развития СНГ.

Наиболее тесное сотрудничество складывается с Белоруссией, с которой мы строим Союзное государство. С момента подписания Договора о создании Союзного государства прошло практически четыре года. Сегодня мы уже имеем разноплановый опыт реализации Договора, более реально представляем существо решаемых проблем, их масштабность, необходимые временные рамки. Имеющаяся практика реализации Договора заставляет нас самокритично признать, что изначально чересчур упрощенно, механистически был определен масштаб задач, которые предстояло решать. Это касается в значительной мере и алгоритма действий по реализации Договора о создании Союзного государства и особенно сроков исполнения.

Именно поэтому сейчас, когда в повестку дня встал такой ключевой для создания Союзного государства вопрос, как введение с 1 января 2005 года в качестве единого платежного средства российского рубля, стороны серьезно разошлись в методологии решения этой проблемы. Белорусская сторона предлагает принять сначала Конституционный Акт, решить все вопросы единого экономического пространства, а только затем ввести единый рубль. Российская сторона не считает такую схему единственно верной и резонно предлагает ввести единый рубль, так как это ускорит создание единого экономического пространства. Все остальные вопросы можно будет решать и далее в соответствии с намеченной программой действий.

Серьезная работа проведена по созданию равных условий субъектами хозяйствования по унификации систем таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, развитию таможенной инфраструктуры. Большое внимание уделяется вопросам формирования и исполнения бюджета Союзного государства, реализации совместных программ, развитию торгово-экономического и межрегионального сотрудничества. Достаточно сказать, что за 10 месяцев текущего года объем российско-белорусского товарооборота составил около 10 млрд. долларов США, что существенно превышает показатели на соответствующий период прошлого года. К концу 2003 года он может превысить 12 млрд. долларов. Белоруссия в торговле с Россией занимает второе место после Германии, опережая такие страны, как Италия, США, Китай, Украина и др.

Среди возникших в рамках Содружества других интеграционных объединений важное место занимает Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Созданное в 2000 году на базе Таможенного союза, оно стало катализатором экономической интеграции России и ряда других европейских государств СНГ с большинством стран Центрально-Азиатского региона. Появление на пространстве СНГ такой организации было предопределено не только развитием обстановки в Содружестве, но и поступательным движением мировой экономики по пути транснационализации, глобализации и интеграции.

Как известно, в настоящее время в ЕврАзЭС входят Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан. Статус наблюдателя имеют Молдавия, Украина и Армения. На территории государств – членов Сообщества проживает почти две трети общей численности населения Содружества. ЕврАзЭС является бесспорным «ядром» Содружества, сосредоточившим большую часть его совокупного экономического потенциала. На долю ЕврАзЭС приходится более 80% совокупного внутреннего валового продукта стран СНГ, более 70% продукции промышленности.

Характерной чертой является то, что входящие в ЕврАзЭС государства значительно различаются по уровню экономического развития, структуре экономик, обеспеченности природными

ресурсами, степени зависимости от внешних связей, по уровню и качеству жизни их граждан, а также по вкладу в совокупный экономический потенциал Сообщества.

Но, несмотря на эти различия, в ЕврАзЭС объективно существует ряд факторов, формирующих заинтересованность партнеров в устойчивом, долговременном сотрудничестве.

Именно такая заинтересованность сделала объективным принятие в апреле 2003 года такого принципиально важного документа, как Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 и последующие годы и мероприятий по их реализации. Этот объемный и системный документ на основе тщательного анализа в октябре 2003 года претерпел некоторые изменения, получил необходимые дополнения с целью ускорения формирования Единого экономического пространства, развития общего рынка Сообщества, усиления потенциала противодействия общим экономическим угрозам, связанным с обострением международной конкуренции, обусловленной развитием процессов глобализации в мировой экономике.

Документ этот объемный, и нет возможности, да, наверное, и необходимости подробно его комментировать. Но, основываясь на его содержании, обязательно следует подчеркнуть ту достигнутую степень осознания необходимости интеграционных процессов, которая существует на сегодня и выводит эти процессы в СНГ на принципиально иной уровень.

Для обоснования этого утверждения достаточно лишь коротко остановиться на тех основных задачах, которые довольно детально прописаны в упомянутых выше Приоритетных направлениях развития.

Первоочередным направлением интеграционного сотрудничества на 2003–2006 и последующие годы определено формирование таможенного союза. В границах этого направления определены меры в области внешнеторговой политики, таможенного дела, пограничной политики.

Следующими крупными направлениями являются проведение согласованной экономической политики, взаимодействия в реальном секторе экономики, формирование и совместное развитие энергетического рынка, причем с созданием единой энергосистемы Сообщества.

Комплексность Приоритетных направлений развития подтверждает тот факт, что в отдельные разделы выделены такие проблемы, как формирование транспортного союза и реализация транзитного потенциала ЕврАзЭС, взаимодействие в агропромышленном секторе, формирование общего рынка услуг, сотрудничество в социально-гуманитарной сфере и в области миграционной политики.

Принципиально важным является то, что впервые в официальном документе зафиксирована необходимость перехода в рамках ЕврАзЭС на единую валюту и подробно расписаны все необходимые для этого меры. Подчеркнуто, что согласование принципов и условий перехода на единую валюту в рамках ЕврАзЭС должно стать завершающим этапом формирования общего финансового рынка и осуществления валютной интеграции. Это говорит о том, что приходит понимание тупиковости долларизации экономик стран-членов СНГ.

В общем, без преувеличения, можно сказать, что задачи, намеченные для реализации в рамках ЕврАзЭС, определяют стратегическое направление развития СНГ в целом.

Недавно президентами Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан и Украины подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП), принята Концепция формирования ЕЭП, дано поручение Группе высокого уровня о доработке и внесении на подписание до конца 2003 года Комплекса основных мер по формированию ЕЭП.

Это событие можно отнести к разряду исторических в развитии СНГ. Во-первых, в официальном документе отражена, хотя и с оговоркой, позиция Украины по участию в создании Единого экономического пространства. Во-вторых, хотя и осторожно, но говорится о возможности передачи части функций, связанных с координацией процессов формирования и функционирования ЕЭП, единому наднациональному органу. В тексте Соглашения конкретно записано: «Стороны учреждают единый регулирующий орган ЕЭП, которому они на основе международных договоров делегируют часть своих полномочий. Его решения являются обязательными для выполнения всеми сторонами».

Конечно, вышеприведенные основополагающие документы абсолютно не исключают, а, более того, усиливают такие, уже можно сказать, традиционные формы сотрудничества, как пригра-

ничное, межрегиональное, которые за счет своей гибкости, концентрации на актуальных проблемах уже внесли и вносят заметный вклад в развитие интеграционных процессов на пространстве СНГ.

В последнее время в рамках Содружества растет осознание необходимости сохранения и развития производственной кооперации. Заинтересованные в этом государства приступили к созданию договорно-правовой базы и действенного хозяйственного механизма государственного контроля и поддержки взаимных кооперированных связей.

С 1994 года в странах СНГ действует система кооперированных поставок, которая постоянно совершенствуется. Ежегодно уполномоченными государственными органами исполнительной власти формируются перечни взаимных поставок сырья, материалов и комплектующих изделий с указанием предприятий-поставщиков и объемов кооперированных поставок. На стадии подготовки указанных перечней тщательно выверяются предложения предприятий и предпринимателей об их участии в кооперированных поставках. Сформированные перечни кооперированных поставок утверждаются правительствами стран СНГ, а затем организуется контроль уполномоченными органами за ходом выполнения программ кооперирования. Утвержденные перечни также передаются таможенным органам для учета пропуска продукции через государственную границу с применением предусмотренных льгот. В соответствии с положениями международных договоров хозяйствующим субъектам, участвующим в поставках продукции гражданского назначения по производственной кооперации, предоставляются налоговые льготы, а по продукции, поставляемой в рамках кооперации в производстве вооружения и военной техники, предусмотрено освобождение от квотирования, лицензирования и взимания таможенных пошлин.

Особое место в интеграции предприятий и организаций любых форм собственности занимают межгосударственные и транснациональные финансово-промышленные (ФПГ). На 1 апреля 2003 года в Государственный реестр Российской Федерации внесены 16 межгосударственных и транснациональных ФПГ, образованных хозяйствующими субъектами России и стран Содружества. По данным Минпромнауки России, объем производимой этими ФПГ продукции составил в 2002 году более 120 млрд. рублей. В настоящее время прорабатываются около десятка дополнительных проектов создания транснациональных ФПГ с участием предприятий Украины, Белоруссии и Казахстана. По экспертным оценкам, в ближайшие годы в них может быть задействовано не менее 20% промышленного и финансового потенциала стран Содружества.

Одним из показателей усиления экономического взаимодействия России со странами СНГ является рост взаимной торговли. Так, за январь – сентябрь 2003 года товарооборот России с этими государствами составил 23,7 млрд. долларов и по сравнению с январем – сентябрем 2002 года вырос на 23,9%, в том числе экспорт – 14,4 млрд. долл. (на 31,1%), импорт – 9,3 млрд. долл. (на 28,1%). Основное место в товарной структуре экспорта России в страны СНГ в январе – сентябре 2003 года продолжали занимать топливно-энергетические товары. В товарной структуре импорта из стран Содружества преобладали поставки продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья – 21,2% от всего импорта из этих стран.

В январе – сентябре 2003 года по сравнению с соответствующим периодом прошлого года наибольший рост товарооборота наблюдался с Арменией – 59,6%, Туркменией – 59,0%. Таджикистаном – 45,5%, Казахстаном – 31,4%, Азербайджаном – 38,9%, Украиной – 32,1%.

Предметом не менее пристального внимания является развитие российско-украинских отношений. Уже подготовка и подписание «большого» договора между Россией и Украиной показала, сколь сложно будет решать весь тот комплекс проблем, который возник между Россией и Украиной в связи с распадом Советского Союза. Более чем десятилетняя практика российско-украинских отношений со всей очевидностью подтвердила это. Наверное, нет необходимости детализировать эти проблемы, позиции сторон. Главное все-таки в том, что при всей неровности отношений стороны понимают важность и необходимость развития взаимовыгодных отношений и прилагают усилия к их развитию. Именно поэтому Украина подписала совместно с Россией, Белоруссией и Казахстаном упомянутое выше Соглашение о формировании Единого экономического пространства. Правда, и здесь имеется немало вопросов, по которым предстоит уточнить позиции, поощрять движение в направлении дальнейшей интеграции.

Вообще, отношения России с каждой из стран имеют свою специфику, о чем можно подробно говорить. Просто рамки статьи не позволяют этого, но несколько небольших штрихов для общего понимания ситуации сделать все-таки следует. Взять, к примеру, закавказские республики. Какая динамичная, насыщенная, пестрая картина двусторонних отношений, конструктивное развитие российско-армянских связей, весьма сложные проблемы с Грузией, всеяющее определенный оптимизм развитие отношений с Азербайджаном. То же можно проиллюстрировать на примере Молдавии или среднеазиатских республик.

В деятельности Совета Федерации и его структурного органа – Комитета по делам Содружества Независимых Государств – большое внимание уделяется такому важному вектору, как межпарламентское сотрудничество. В соответствии с заключенными соглашениями и необходимостью совершенствования договорно-правовой базы получило дальнейшее развитие двустороннее сотрудничество с парламентами целого ряда стран СНГ. В апреле 2003 года в г. Москве проведено очередное, шестое, заседание двусторонней российско-армянской межпарламентской комиссии, а в июле – четвертое заседание Межпалатной комиссии по сотрудничеству между Советом Федерации и Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Переход межпарламентских отношений, например с Киргизией, в практическую плоскость произошел после подписания в 2001 году Протокола о развитии сотрудничества между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Особо следует подчеркнуть значительный прогресс в укреплении связей с парламентом Украины. После длительного перерыва, вызванного замораживанием межпарламентских контактов в предыдущие годы, в конце 2001 года был подготовлен и парафирован Протокол о развитии сотрудничества между Федеральным Собранием Российской Федерации и Верховной радой Украины. В январе 2002 года этот протокол был подписан председателями палат Федерального Собрания Российской Федерации и Председателем Верховной рады Украины.

Практическим началом межпарламентского сотрудничества стали парламентские слушания на тему: «Россия - Украина: поиск совместных подходов к углублению экономической интеграции», проведенные Советом Федерации в ноябре 2002 года. В слушаниях приняла участие представительная делегация Верховной рады Украины во главе с заместителем Председателя Верховной рады А.А. Зинченко. Была намечена программа согласованных мер по реализации рекомендаций парламентских слушаний.

Первое заседание Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной рады Украины состоялось в январе 2003 года. Были избраны сопредседатели и образованы постоянные рабочие группы комиссии. Всего по состоянию на 1 декабря 2003 года проведено три заседания Межпарламентской комиссии. Делегация Федерального Собрания Российской Федерации приняла участие в парламентских слушаниях, проведенных в октябре 2003 года Верховной радой Украины, на тему: «Российско-украинские отношения: состояние и перспективы развития», проводимых Верховной радой Украины.

Межпарламентское сотрудничество осуществляется во взаимодействии с исполнительными органами власти двух стран. Сопредседатели комиссии вошли в состав Смешанной Российско-украинской комиссии по сотрудничеству, участвуют в заседаниях Межправительственной комиссии и содействуют в правовом обеспечении решений по углублению стратегического партнерства.

Двусторонние связи в межпарламентском и межпалатном формате становятся одним из основных направлений сотрудничества со странами СНГ в различных сферах, представляющих взаимный интерес.

В соответствии с договоренностями между руководителями верхних палат парламентов России и Казахстана в октябре 2003 года в Совете Федерации были проведены Дни Сената Парламента Республики Казахстан в рамках Года Республики Казахстан в Российской Федерации. Проведение этого мероприятия стало важной вехой в развитии сотрудничества между Советом Федерации и Сенатом Парламента Республики Казахстан.

В 2003 году состоялись первое и второе заседания российско-азербайджанской двусторонней межпарламентской комиссии. Конкретные договоренности по укреплению рос-

сийско-молдавских межпарламентских связей были достигнуты в ходе визита делегации Комитета в апреле и в начале октября 2003 года в г. Кишиневе.

Кроме того, в соответствии с договоренностью между руководителями Совета Федерации и Парламента Грузии в октябре 2003 года в г. Тбилиси был проведен Грузино-Российский экономический форум.

Анализ межпарламентского сотрудничества Совета Федерации в двустороннем формате позволяет сделать вывод о том, что осуществление намеченных мероприятий содействует поиску качественно новых форм взаимодействия в различных сферах сотрудничества, созданию атмосферы доверия между государствами Содружества.

Большое внимание уделяет Комитет правовому обеспечению положения соотечественников в странах СНГ. В октябре 2001 года состоялся Конгресс соотечественников, в котором приняли участие представители русской и русскоязычной диаспоры из ближнего и дальнего зарубежья. На Конгрессе выступил Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, который снял неопределенность во многих вопросах.

Поднятые на Конгрессе проблемы были чрезвычайно актуальны, государственная политика в отношении соотечественников долгое время оставалась размытой, нескоординированной между различными ведомствами. Однако в последнее время происходят позитивные перемены. Утверждена Концепция поддержки соотечественников за рубежом, которая определяет основные направления политики России.

Во время визитов в страны СНГ члены Совета Федерации постоянно интересуются положением соотечественников, встречаются с руководителями русских общин, культурно-просветительских обществ.

Сегодня большая работа с соотечественниками проводится не только в центре, но и в субъектах Федерации. Так, на одном из заседаний Комитета Совета Федерации по делам СНГ был одобрен подход органов власти Белгородской области к развитию приграничного сотрудничества с сопредельными областями Украины. В Комитете по делам СНГ подготовлен и передан парламентам ряда стран Содружества проект договора с сопредельными областями стран СНГ о жизнеобеспечении приграничных регионов. Его принятие во многом бы сняло проблемы обеспечения медицинским обслуживанием, образованием, да и просто человеческого общения.

В российских регионах существует значительный собственный потенциал для решения многих вопросов, в том числе подготовки кадров, и поэтому представляется целесообразным, в рамках соглашений со всеми субъектами Российской Федерации установить четкое распределение полномочий федерального уровня и органов управления образования, советов ректоров вузов, в вопросах приграничного и регионального сотрудничества со странами СНГ в обучении специалистов.

Совет Федерации в соответствии с закрепленными Конституцией Российской Федерации вопросами своего ведения активно влияет на процессы формирования правовой базы Содружества Независимых Государств.

Комитет Совета Федерации по делам СНГ в рамках своих полномочий разработал большое количество документов по вопросам сотрудничества России с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, которые в дальнейшем были приняты Советом Федерации, Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеей ЕвразЭС, Парламентским Собранием Союза Беларуси и России, осуществлял мониторинг вопросов, связанных с вступлением для России в силу международных договоров и соглашений, влияя тем самым на создание единой системы правовых норм и правил, регулирующих взаимоотношения России с государствами СНГ и внося достойный вклад в современное международное право.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что уровень интеграционных процессов на пространстве СНГ выходит на качественно новый уровень. С большой долей вероятности можно сказать, что в ближайшие годы развитие Содружества Независимых Государств будет идти по пути создания полноценного единого экономического пространства с минимизацией в пределах необходимого для достижения поставленных целей политизации отношений между государствами-членами СНГ.