

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ПРОСТРАНСТВЕ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И ИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



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

Последовательное претворение в жизнь поставленных в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в предыдущие годы задач по реформированию Содружества Независимых Государств и поиску оптимальных моделей экономического развития каждого из его участников во многом предопределило состояние и развитие отношений России со странами СНГ на современном этапе. Обозначенная Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию 2007 года особая роль вопросов новой этики общения государств и народов, а также идея расширения экономического и гуманитарного взаимодействия между странами СНГ ставят перед Россией задачу создания таких институтов и механизмов взаимодействия, которые в равной степени учитывали бы интересы всех ее партнеров по Содружеству.

С самого начала образования СНГ входящие в него страны активно ведут поиск новых организационных правовых форм управления взаимной интеграцией. Результатом этого стала наработка с 1991 года солидной нормативно-правовой базы сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной, социальной и иных сферах взаимодействия, насчитывающей свыше 1600 различных договоров, соглашений, протоколов и других международных актов.

Вместе с тем многие из первоначально поставленных задач, включая создание полноценной зоны свободной торговли, Таможенного союза, общего рынка, единого экономического пространства, согласованное проведение экономической политики, так и не были реализованы. В рамках Содружества не удалось достичь важнейшей цели: сформировать такую систему экономических отношений, которая устраивала бы все страны СНГ.

Во многом причины этого следует искать уже не столько в самом Содружестве, сколько вне его – в контексте внешних экономических и политических факторов, воздействующих на внутреннюю экономическую и политическую жизнь СНГ. В их числе более активная пози-

ция крупных зарубежных стран, международных экономических и финансовых институтов по «втягиванию» стран Содружества в процессы мировой глобализации и их «отрыву» от России, навязывание этим государствам своих моделей социально-экономического развития. В совокупности с жесткой конкуренцией по доступу к сырьевым ресурсам стран СНГ и проводимой зарубежными странами политикой «сдерживания» России – все это становится одним из серьезных тормозов на пути дальнейшей интеграции на постсоветском пространстве.

В условиях острой конкуренции на мировых рынках наличие огромного ресурсного потенциала приобретает первостепенное значение для многих зарубежных стран. На страны СНГ приходится 18% совокупных мировых запасов нефти, 40% – природного газа, 10% – мирового производства электроэнергии, что делает Содружество объектом пристального внимания со стороны крупных мировых компаний, многих западных стран и прежде всего США.

Однако нельзя не отметить, что страны СНГ продолжает объединять намного большее, чем их экономические и политические отношения, – это общность исторических и культурных связей, искусства, традиций, духовности, глубокое переплетение судеб отдельных людей и целых народов. Эти факторы не утратили своей актуальности и сегодня, хотя и они уже начинают ослабевать.

Именно с позиций необходимости преодоления существующих между странами разногласий и выстраивания дальнейших отношений на новой основе главы государств СНГ рассмотрели вопросы совершенствования и повышения эффективности деятельности Содружества на саммитах, состоявшихся в августе 2005 года в Казани и в ноябре 2006 года в Минске. Итогом проведенной в рамках Содружества двухлетней работы стало принятие большинством стран (кроме Грузии и Туркменистана) в октябре 2007 года в Душанбе Концепции дальнейшего развития СНГ и Плана основных мероприятий по ее реализации. По сути, выработанные в этих документах решения направлены на консолидацию Содружества на таких принципах, которые смогли бы устроить все страны.

Результатом этой работы стало выделение в Концепции в качестве приоритетных восьми основных направлений деятельности: экономические, политические, межпарламентские, гуманитарные и межрегиональные связи, регулирование процессов миграции, сотрудничество в сфере безопасности, борьбы с преступностью, противодействия новым вызовам и угрозам, а также взаимоотношения в экологической сфере, предупреждении чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Признавая, что экономические связи являются важнейшим условием устойчивого развития каждого государства, в качестве одной из основных целей Концепцией было признано необходимым завершить создание зоны свободной торговли на основе норм и принципов ВТО, выработать Стратегию экономического развития СНГ и механизм экономического сотрудничества входящих в него стран. Поэтому самой очевидной на сегодняшний момент задачей, стоящей перед Содружеством, и прежде всего перед российской стороной, в контексте подготовки такой стратегии должно стать нормативно-правовое оформление формирования полномасштабного режима свободной торговли.

Необходимо также в интересах самой России окончательно определить свою позицию в части, касающейся подписанного странами СНГ 2 апреля 1994 года Соглашения о создании зоны свободной торговли и Протокола к нему от 15 апреля 1999 года, по которым Россия осталась единственным государством Содружества, не ратифицировавшим их. На сегодняшнем этапе отношений в рамках СНГ речь может идти уже не столько об их вступлении в силу для российской стороны, сколько о подготовке нового комплексного договора, учитывающего положения указанных документов, но отвечающего современным реалиям.

При подготовке такого документа предстоит внимательно изучить и использовать опыт других международных интеграционных объединений с позиции практики создания и развития ими зон свободной торговли, преодоления возникающих препятствий и решения возникавших проблем.

Прежде всего речь должна идти о детальном анализе деятельности Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА), Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества (АТЭС) и других структур, которые имеют свое видение развития отношений в этом формате. Строго регламентировано построение зоны свободной



торговли и в рамках ВТО. Накоплен определенный опыт формирования зоны свободной торговли в рамках Евразийского экономического сообщества и Союзного государства.

Завершение работ по нормативному правовому оформлению режима свободной торговли могло бы способствовать упорядочению отношений со странами Содружества в тех сферах, которые на сегодня являются для России особо «острыми», – это вопросы транзита и не-санкционированного реэкспорта.

Взаимная торговля, оставаясь определяющим фактором в развитии отношений стран СНГ, сегодня претерпевает существенные изменения. И надо отметить, к большому сожалению, не всегда в позитивном для России плане. При значительном увеличении за последние пять лет товарооборота России со странами СНГ (в 2,5 раза), который достиг в 2006 году почти 65 млрд. долларов, удельный вес взаимной торговли в общем внешнеторговом обороте России уменьшился за этот период с 18 до 15%. Наибольшее снижение наблюдается в торговле с Белоруссией – с 36% в 2001 году до 31% в 2006 году.

С другим нашим крупнейшим торговым партнером – Украиной – наблюдается несколько иная картина. Указанный показатель, несмотря на взятый Россией на вооружение принцип прагматизма в отношениях со странами СНГ, включая и саму Украину (переход в торговле энергоресурсами на мировые цены, введение ограничений на поставки мясомолочной продукции из-за несоответствия их санитарным требованиям и др.), вырос за пятилетний период с 35 до 37%.

В целом же экономика Украины после провального 2005 года (ВВП снизился до 2,4%) в отсутствие сырьевых сверхдоходов бюджета растет примерно такими же темпами, как и в России. Украинский ВВП в 2006 году вырос на 7%, а за 10 месяцев 2007 года – на 7,3%.

При этом настораживает другой факт. Относя себя к экспортно-ориентированным странам, основную долю украинского экспорта составляют товары с высокой степенью переработки, а не минеральные продукты. В качестве подтверждения этому можно привести тот факт, что удельный вес минеральных продуктов в импорте из Украины в Россию составил в 2006 году всего 3,4%, тогда как доля аналогичных видов товаров, экспортируемых Россией в Украину, составила примерно 57% от общего российского экспорта в это государство.

И это происходит на фоне того, что темп роста импорта из Украины в Россию в последние годы постепенно начинает опережать экспорт России в Украину (в 2003 году – 137% против 129%, в 2005 году – соответственно 127 и 115%, за девять месяцев 2007 года – 153% против 101%).

Не особенно отличается ситуация в отношениях России с Белоруссией и многими другими странами СНГ. В интересах России необходимо коренным образом изменить эту ситуацию.

Возвращаясь к Концепции дальнейшего развития СНГ, стоит отметить, что закреплённый в ней тезис о реализации в рамках Содружества равноуровневых и разноформатных моделей взаимодействия гармонично вписывается в положения Устава и других документов, регламентирующих деятельность СНГ. В основе этого взаимодействия лежит гармоничное сочетание многостороннего формата сотрудничества в рамках всего Содружества и двусторонних отношений с активной деятельностью в интеграционных объединениях, созданных на пространстве СНГ, – в Евразийском экономическом сообществе, в Союзном государстве, в Организации Договора о коллективной безопасности.

Особое место в интеграционных процессах на пространстве СНГ отводится Евразийскому экономическому сообществу, в рамках которого в настоящее время завершено создание полномасштабной зоны свободной торговли и формируется Таможенный союз трех государств СНГ: России, Белоруссии и Казахстана.

Поставив в соответствии с Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества, к которому в январе 2006 года присоединился Узбекистан, задачу построить Таможенный союз, а затем и единое экономическое пространство, странам Сообщества так и не удалось преодолеть ряд серьезных противоречий. В своей основе они объективны – это серьезные различия в социально-экономическом развитии стран ЕврАзЭС, их производственном и сырьевом потенциале, в характере и скорости проводимых реформ.

С учетом этого обстоятельства было решено продолжить дальнейшее построение Таможенного союза поэтапно. Ядром интеграции в рамках ЕврАзЭС становятся Россия, Казахстан и Белоруссия, тогда как Киргизия, Таджикистан и Узбекистан смогут войти в Таможенный союз по мере их готовности.



Такое решение было принято на неформальном саммите глав государств ЕврАзЭС, состоявшемся 16 августа 2006 года в Сочи. Одновременно стороны договорились использовать наработанный в рамках единого экономического пространства, или так называемой «четверки», пакет нормативных правовых документов для формирования Таможенного союза ЕврАзЭС. На этой основе предполагается подготовить пакет из 13 документов, которые вместе с действующими договорами ЕврАзЭС составят правовую базу для формирования Таможенного союза. Параллельно предполагается проводить работу по унификации таможенного законодательства стран Сообщества и созданию органа по разрешению споров. Результатом этого должно стать формирование единой таможенной территории ЕврАзЭС.

В основе отношений стран ЕврАзЭС заложены те же подходы, которые характерны, например, для Евросоюза, – это применение единого таможенного тарифа, единого торгового режима в отношениях с третьими странами, единых правил конкуренции, единой политики применения государственной поддержки, единых принципов регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

По своей направленности аналогичные задачи ставились и странами СНГ в своих основополагающих документах в самом начале формирования Содружества. Однако основной причиной того, что они так и не были реализованы, стало отсутствие механизма реализации принимаемых решений и неготовность самих стран СНГ принимать их к исполнению.

Отличительной особенностью сегодняшнего этапа формирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС стало то, что впервые входящие в него страны в октябре 2007 года приняли решение о создании единого регулирующего органа – комиссии, которая становится наднациональным органом управления Таможенным союзом. Ее решения должны носить обязательный характер для стран Сообщества. Голоса между сторонами в комиссии распределяются следующим образом: Белоруссия и Казахстан – по 21,5%, Россия – 57%. Решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Если одна из сторон не согласна с принимаемым решением комиссии, вопрос вносится на рассмотрение Межгосударственного совета ЕврАзЭС, являющегося высшим органом Таможенного союза, принимающего решения консенсусом.

Одновременно приняты и другие документы, являющиеся ключевыми для формирования Таможенного союза. В их числе Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза и Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним. Утвержден также План действий по формированию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС.

Вполне логичным шагом в дальнейшем формировании Таможенного союза, а тем более единого экономического пространства ЕврАзЭС могло бы стать создание финансовых институтов Сообщества. В роли такого финансового инструмента мог бы выступить Евразийский банк развития (ЕАБР), созданный в январе 2006 года. 6 декабря 2007 года Генеральная Ассамблея ООН утвердила резолюцию о предоставлении банку статуса наблюдателя в этой структуре.

На сегодня уставный капитал этого банка в объеме 1,5 млрд. долларов формируется за счет доли России в размере 1 млрд. долларов и Казахстана – 0,5 млрд. долларов. Вступление в него других государств-членов ЕврАзЭС позволило бы не только увеличить финансовые возможности банка, но и расширить географию влияния на интеграционные процессы на пространстве СНГ через финансирование различных инвестиционных проектов и программ. В числе крупнейших инвестиционных проектов, выполняемых ЕАБР, – финансирование реконструкции и модернизации действующих производственных мощностей казахстанской Экибастузской ГРЭС-2 в объеме примерно 600 млн. долларов и участие в проекте создания нового российского регионального авиалайнера «Сухой Superjet-100» в объеме до 150 млн. долларов, который реализуется в рамках программы Президента РФ по возрождению гражданского авиастроения.

ЕАБР финансирует проект строительства нового производства по добыче и переработке хромитовых руд месторождения «Восход» в Актюбинской области Республики Казахстан, используемых на российских металлургических предприятиях. В рамках реализации комплексной программы сотрудничества двух стран в области мирного использования атомной энергии ЕАБР достигнуты договоренности о финансировании добычи и переработки урана с целью производства

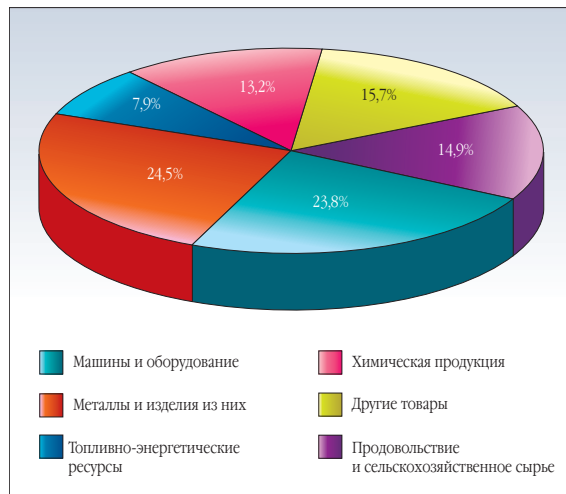


1



ТОВАРНАЯ СТРУКТУРА ЭКСПОРТА РОССИИ
В ТОРГОВЛЕ СО СТРАНАМИ СНГ В 2006 ГОДУ

2



ТОВАРНАЯ СТРУКТУРА ИМПОРТА РОССИИ
В ТОРГОВЛЕ СО СТРАНАМИ СНГ В 2006 ГОДУ

топлива для атомных электростанций России и Казахстана. В целом же на рассмотрении ЕАБР в настоящее время находится свыше 20 инвестиционных проектов на сумму более 2,5 млрд. долларов.

Реализация ЕАБР этих и других совместных проектов уже дает определенный положительный эффект. Только в 2006 году товарооборот России и Казахстана составил 12,8 млрд. долларов, или вырос по сравнению с 2005 годом на 31%, что превышает аналогичный показатель в торговле России со всеми странами СНГ на 25%. Рост взаимной торговли продолжился и в 2007 году, составив за девять месяцев 32%.

Углубление интеграционного взаимодействия двух стран не могло не сказаться на развитии отношений со странами ЕвразЭС. За четыре года товарооборот России с ними возрос в 2,3 раза и составил 34 млрд. долларов. При этом доля торговли России с государствами-участниками ЕвразЭС в общем объеме товарооборота со странами СНГ увеличилась в 1994–2006 годах с 40 до 53%.

В то же время нельзя не сказать о том, что при формировании ЕвразЭС входящие в него страны сталкиваются с определенными проблемами. До сих пор не удалось полностью решить вопросы унификации ставок ввозных таможенных пошлин и мер нетарифного регулирования, антимонопольного законодательства, законодательства по защите внутреннего рынка при импорте товаров, торговых режимов в отношениях с третьими странами. Решение этих проблем во многом будет способствовать и повышению эффективности интеграционных процессов на всем пространстве СНГ.

Подтвердив в своем Послании Федеральному Собранию 2007 года необходимость укрепления интеграции в рамках ЕвразЭС и других международных структур, созданных на пространстве СНГ, Президент РФ определил подходы к строительству Союзного государства. Они основаны на открытости России к любым формам и моделям интеграции, к которым готова Белоруссия.

Такая готовность к взаимной интеграции России и Белоруссии не раз подтверждалась реальными шагами. Развитие интеграции двух стран в 1996–1999 годах происходило в три этапа: первый – образование Сообщества, второй – создание Союза и третий – начало формирования Союзного государства. При этом если на первых двух этапах ставилась задача создать равные условия для деятельности хозяйствующих субъектов на своих территориях и обеспечить создание зоны свободной торговли, то нынешний этап строительства Союзного государства способствует переходу к более высоким формам экономической интеграции.

Во многом удалось сформировать достаточно прочную правовую базу сотрудничества, в том числе устранить пограничные и таможенные барьеры, обеспечить свободу передвижения граждан, капиталов и товаров, предоставить равные возможности гражданам Союзного государства в получении образования, медицинского обслуживания и трудоустройства. Выработана и реализуется Военная доктрина, определяющая функционирование региональной группировки войск и взаимодействие правоохранительных органов в борьбе с терроризмом, наркоугрозой и проявле-



ниями экстремизма. Созданы и функционируют институциональные органы Союзного государства. Вошла в практику ежегодная разработка Россией и Белоруссией согласованных прогнозов спроса и предложений на основные виды продукции.

Однако наиболее «прорывным» направлением деятельности Союзного государства продолжают оставаться российско-белорусские программы, финансируемые в течение десяти лет за счет средств союзного бюджета. Сегодня финансируется примерно 40 совместных программ, подпрограмм и различных мероприятий в промышленности, энергетике и строительстве, правоохранительной и военно-технической сферах, транспорте и связи, в области образования, культуры и искусства, социальной политики и других направлениях. На их реализацию расходуется до 70% от общего объема союзного бюджета, составившего в 2008 году свыше 4 млрд. рублей.

Вместе с тем, говоря о позитивном характере отношений России и Белоруссии, нельзя не отметить проблемы, сдерживающие интеграционные процессы в рамках Союзного государства.

Одним из самых основных вопросов, создающих неопределенность в союзном строительстве, является отсутствие Конституционного Акта Союзного государства. В результате не определено государственное устройство Союзного государства, не сформированы полностью необходимые союзные органы (парламент, суд, счетная палата), не установлены их полномочия.

Нарушаются также сроки подготовки Соглашения об использовании российского рубля в качестве единственного законного платежного средства на территории Республики Белоруссия. Не согласован вопрос о статусе, задачах и функциях единого эмиссионного центра Союзного государства, по которому имеются принципиальные расхождения в позициях сторон.

Завершая размышления о проблемах развития интеграционных процессов на пространстве СНГ и их правовом обеспечении, хотелось бы отметить следующее. С учетом асимметричности экономического развития стран, их производственного и сырьевого потенциалов, а также принимая во внимание опыт формирования в рамках СНГ различных по поставленным задачам и направленности интеграционных объединений, в стратегическом плане построение полномасштабной зоны свободной торговли странами Содружества может стать основной целью, достижение которой отвечает интересам всех входящих в СНГ государств.

«Подкрепить» формируемый со странами СНГ режим свободной торговли можно используя отдельные элементы более глубоких форм интеграции. Например, обеспечив решение вопросов передвижения и использования рабочей силы в рамках СНГ, создание благоприятного инвестиционного климата или зон инвестиций, формирование регионов приграничной интеграции, или так называемых еврорегионов, проведение скоординированной политики в сфере сельского хозяйства, транспорта и связи, трудовой миграции и в других областях.

При этом, взяв на вооружение нормальный здоровый «прагматизм» в отношениях со странами СНГ, нельзя забывать о факторе поддержки интеграционных процессов на пространстве СНГ. Как показывает опыт других межгосударственных структур, например того же Евросоюза, любая интеграция начинается «буксовать» без финансовых вливаний. Однако такое субсидирование со стороны России не должно носить скрытый характер, как это имело место ранее (более льготные цены на поставляемые странам СНГ энергоресурсы, списание ранее предоставленных долгов и др.), и направляться через соответствующие финансовые институты на поддержку конкретных инвестиционных проектов и межгосударственных программ, в которых заинтересованы партнеры по Содружеству.

Поэтому одной из первоочередных задач, которые стоят перед СНГ, и прежде всего перед самой Россией, – это четко определить Стратегию экономического развития СНГ, стоящие перед Содружеством цели и задачи, основные приоритеты, направления и сферы взаимодействия, источники финансирования совместных проектов и программ, а также структуры, через которые они будут реализовываться.

Только через нахождение странами СНГ по этим вопросам взаимоприемлемых решений и их дальнейшую реализацию в интересах всех государств возможен путь к истинной интеграции, удовлетворяющей нуждам и чаяниям проживающих в Содружестве народов.