

ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ

К.Л. Астапов, кандидат экономических наук, консультант Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

1. Интеграционные процессы в СНГ: правовые аспекты формирования единого экономического пространства

В современной глобализирующейся экономике происходят процессы регионализации, когда в географически близких государствах формируются интегрированные экономические системы. Наиболее известными примерами служат Европейское Сообщество и НАФТ. Государства СНГ в силу своего геополитического положения и из-за длительного существования в одном государстве с жесткими хозяйственно–экономическими связями тем более имеют объективные основания для экономической интеграции. Предполагалось, что создание крепкого экономического объединения СНГ станет неотъемлемой частью мировой хозяйственной инфраструктуры XXI века.

Резкое сокращение хозяйственных связей между государствами СНГ, наряду с процессами построения рыночно ориентированной экономики, привело к падению производства, инвестиций, потребительского спроса, вытеснению отечественных товаров с внутренних рынков государств Содружества. Это не отвечает коренным интересам ни одного из государств-участников СНГ. По имеющимся оценкам, примерно половина спада производства в 1991–1995 гг. обусловлена сокращением внутреннего товарооборота между государствами-участниками СНГ.

На начальном этапе становления СНГ многие политики и эксперты полагали, что для восстановления народнохозяйственных связей достаточно подписания договора. Соглашение о создании СНГ (Минск, 8 декабря 1991 г.) и Алма-Атинская Декларация (Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.) не только фиксировали развал СССР и создание СНГ, но и провозгласили приверженность сотрудничеству в формировании общеэкономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков.

В 1993 г. практически всеми странами Содружества был подписан Договор о создании Экономического союза (Москва, 24 сентября 1993 г.). В 1994 г. заключено Соглашение о создании зоны свободной торговли (Москва, 15 апреля 1994 г.), Соглашение о платежном Союзе стран содружества и перспективный план интеграционного развития СНГ (Москва, 21 октября 1994 г.)

Однако эти и многие другие решения так и остались на бумаге, а потенциал возможностей успешного взаимодействия оказался невостребованным. Статистика подтверждает, что правовые механизмы не стали эффективными и достаточными для интеграции экономик стран СНГ. В СНГ доля взаимных поставок 12 государств – участников СНГ составляла в 1990 г. более 70% от общей стоимости их экспорта, в 1995 г. – 55%, а в 2003 г. – менее 40%. При этом сокращается в первую очередь доля товаров с высокой степенью обработки. Для

сравнения, в ЕС доля внутренней торговли сообщества к общему объему экспорта превышает 60%, в НАФТе - 45%.

Недостатком этих соглашений было то, что они не учитывали различную готовность к интеграции разных государств СНГ. Неудовлетворенность экономическими связями на уровне всего содружества предопределила подписание Договора между Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарных отраслях (Москва, 29 марта 1996 г.), а также Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (Москва, 26 февраля 1999 г.) Предполагалось, что реализация данных соглашений увеличит товарооборот между странами на 50-70%, придаст дополнительный импульс к увеличению темпов роста ВВП на 1-2%. Более того в 2000 г. Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан учредили международную организацию «Евразийское экономическое сообщество» (ЕврАзЭС), которая создавалась для продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, т.е. речь шла о реализации ранее достигнутых соглашений

Процесс расширения единого экономического пространства приобрел новую силу с подписанием Белоруссией, Казахстаном, Россией и Украиной Соглашения о формировании Единого экономического пространства (Ялта, 19 сентября 2003 г.)

Подписание ялтинских соглашений нашло поддержку у широкого круга политиков. Так Председатель Совета Федерации С.М.Миронов отмечал, что это еще один радикальный шаг, предпринятый странами Содружества, по поиску новых путей развития и гармонизации отношений. Создание единого экономического пространства четырех стран, еще не принятых в ВТО с 80% внешнеторгового оборота в СНГ, будет способствовать их интеграции в европейское экономическое пространство, причем при региональной интеграции нужно ориентироваться на правовые и другие нормы ЕС.

Президент России В.Путин выступает за быстрое формирование нормативной базы по единому экономическому пространству и выходу к 2005-2006 гг. на конкретные договоренности.

Здесь стоит напомнить содержание понятия единого экономического пространства. Единое экономическое пространство – пространство, объединяющее территорию государств–участников договора, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающая свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Ялтинские соглашения предусматривают, что единое экономическое пространство формируется поэтапно с учетом возможности разноуровневой и разноскоростной интеграции. Переход от одного этапа к другому осуществляют те Стороны, которые в полном объеме выполнили необходимые мероприятия предыдущего этапа.

Единое экономическое пространство формируется постепенно через синхронизацию осуществляемых государствами-участниками преобразований в экономике, согласование экономической политики, гармонизацию и унификацию законодательства в экономической сфере. Важно, что формирование и деятельность единого пространства осуществляется с учетом норм и правил ВТО, но в то же время вступление в ВТО целесообразно проводить по индивидуальной схеме, ведь переговоры о вступлении проводятся отдельно с каждым входящим в эту организацию государством.

Для функционирования единого экономического пространства необходима синхронизация налогового и таможенного законодательства стран-участниц, которой пока нет даже в рамках ЕврАзЭС. У Белоруссии, Казахстана, России, Украины абсолютно разные таможенное и налоговое законодательства. В таких условиях отсутствие таможенной границы может нанести прямой ущерб интересам России, поскольку создание дочерних фирм на территории с низким таможенным тарифом приведет к массовому сокрытию налогов.¹

Максимальная степень политической и экономической интеграции закладывалась при создании Союзного государства России и Беларуси и подтверждалась Договором о создании Союзного государства (Москва, 8 декабря 1999 г.), который обозначил новый этап интеграционного процесса и образование межгосударственного сообщества по юридической форме сравнимого с ЕС. Стержнем интеграционного процесса являются не только политическая воля руководства Беларуси и России, но и хозяйственные связи предприятий, прямое взаимодействие органов региональных властей. Отметим, что сближение стран уже позволило существенно увеличить товарооборот.

Важно отметить, Договор предусматривает достаточно четкое разграничение предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками. К исключительному ведению Союзного государства относятся: создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка; единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика; единые правила конкуренции и защиты прав потребителей; объединенные транспортная и энергетическая системы; единая торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран, международных организаций и объединений; единое законодательство об иностранных инвестициях; статистический и бухгалтерский учет и др.

Предусмотрено создание органов высшей власти: Высший Государственный Совет, Совет Министров, двухпалатный парламент (Палаты Союза и Палаты Представителей), Суд, Счетная палата Союзного государства.

Формирование прочного союзного государства в долгосрочной перспективе означает введение единой валюты. Отказ от национальной валюты – это серьезный шаг как для России, так и для Беларуси. Единым эмиссионным центром, скорее всего, останется Центральный банк России, и в этом случае Белоруссия лишится части полномочий в денежно-кредитной и валютной политике. В странах сложились различные системы ценообразования: в России

¹ А. Жуков. Интеграция – дело хорошее, но трудное. Эхо планеты, №10, март, 2003. С.16.

цены формируются под влиянием мировых, а в Белоруссии цены занижены из-за преобладания перерабатывающей промышленности над добывающей, что позволяет белорусским товарам успешно конкурировать на внутреннем рынке и на рынках стран СНГ. В то же время существенное занижение курса рубля к национальной белорусской валюте приводит к неконкурентоспособности российских товаров. Поэтому объединение денежных систем для Белоруссии на первых порах пройдет болезненнее чем для российской стороны, однако в будущем выгода для двух сторон очевидна.²

Таким образом, в настоящее время интеграция осуществляется на трех разных скоростях. Первый вариант интеграции – собственно СНГ – представляет собой международную организацию политико–консультативного типа с определенными военно–политическими обязательствами в рамках Договора о коллективной безопасности. На второй скорости происходит экономическая интеграция более узкой группы государств – Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Украины. Максимальную степень интеграции предполагает Союзное государство России и Белоруссии.

2. Интеграционный процесс: сложности и пути преодоления

Проблемы широкой интеграции в рамках СНГ связаны с рядом фундаментальных факторов.

Во-первых, различная геополитическая и внешнеэкономическая ориентации государств бывшего СССР. Можно условно сказать, что Прибалтийские республики, Украина и Молдова ориентированы на ЕС, Туркменистан, Азербайджан, Кыргызстан тяготеют к исламскому миру, а Казахстан и Узбекистан – пытаются интегрировать азиатские ценности и американскую рыночную эффективность. Отметим, что в Европейском Сообществе страны обладают сопоставимыми ценностями и имеют четко выраженный общий интерес – построение объединенной Европы. Кроме того, изначально существовал разрыв между завышенными ожиданиями в отношении Содружества и практикой.

Во-вторых, в странах-участниках СНГ нет единой правовой системы. Правовая система СССР исключительно быстро развалилась. Хотя правовые вопросы можно быстро решить и законодатели устранят юридическую расплывчатость, если политическая воля руководства стран будет направлена на углубление интеграции. Отсутствие юридической обязательности и рекомендательный характер разрабатываемых МПА документов позволяет использовать модельные законы без страха ущемить национальный суверенитет.³ Кроме того, в Конституции России и других государств - участников СНГ, ничего не говорится о Содружестве. По мнению ряда экспертов, СНГ, как международная организация, не имеет ясной легитимной основы. Колебания вокруг вопроса о том, какое право должно развиваться в

² С.Сильвестров. Песня про «зайцев». Профиль. № 27, 1997. С.18.

³ С.Н.Бабурин. Территория СНГ: становление единого правового и экономического пространства. Вестник Межпарламентской Ассамблеи. №3, 1998.

первую очередь – международное или конституционное – также не способствует формированию непротиворечивой правовой системы.

В третьих, реализация достигнутых соглашений в значительной степени усложняется из-за их длительной ратификации. Сроки процедуры ратификации законодательством не определены, межгосударственные договоры нередко ратифицируются через несколько лет после подписания, когда теряется их актуальность.⁴ Без ратификации парламентом и одобрения правительством соглашений подписанные документы не имеют юридической силы. Так половина участников присоединилась лишь к 40–70% подписанных в рамках СНГ документов – преимущественно по экономической проблематике. Однако вступление в силу договоров и соглашений не означает начало их практической реализации, поскольку государства не выполняют взятые обязательства. Поэтому необходимо ускорять процесс ратификации интеграционных соглашений и широко использовать не только многостороннюю, но и двустороннюю основу.

В четвертых, усиливается неравномерность экономического развития государств-участников СНГ. В существовавшем ранее плановом народном хозяйстве СССР происходило однонаправленное перераспределение национального дохода – Россия выступала донором и это служило объективным условием достижения наилучшего конечного результата.⁵ Такая ситуация не могла быть одномоментно устранена и построение взаимоотношений на основе экономически равноправных партнеров заняло длительное время. Особенности экономических преобразований во многом обусловлены различной степенью воздействия на национальные экономики дезинтеграции хозяйственных связей, существовавших в СССР. Несмотря на общую тенденцию переориентации внешней торговли государств-участников СНГ на другие страны, экономики СНГ обладают несопоставимым экономическим потенциалом, неодинаковой адаптацией национальных хозяйств к условиям мирового рынка, что обуславливает различия в темпах проведения рыночных реформ и снижение управляемости экономик. Кроме того, выйти на рынок развитых стран достаточно сложно – рынок сбалансирован и высококонкурентен, установлены достаточно жесткие товарные стандарты и нормы сертификации. Тем не менее, страны СНГ предпочли сценарий автономного вхождения в мировой рынок.

Необходимо проанализировать причины неисполнения уже действующих договоров, регулирующих торгово–экономические отношения, выявить причины, по которым не ратифицированы остальные, заключенные ранее договоры, внести соответствующие изменения и реанимировать их, либо отказаться от ряда соглашений.

Эффективным инструментом гармонизации законодательства является разработка модельных законов. Модельные правовые акты разрабатываются для

⁴ Б.Н.Лапин. Проблема правового обеспечения становления и развития отношений свободной торговли в Содружестве независимых государств. Вестник Межпарламентской Ассамблеи. №1, 2000.

⁵ Ф.Н. Клоцвог, В.А.Сафронов. Моделирование и прогнозирование структуры экономических взаимосвязей России и ближнего зарубежья. Проблемы прогнозирования. №4, 1996.

регулирования конкретных проблем, в то время как соглашения и конвенции зачастую носят декларативный характер.

Кроме того, общие принципы, заложенные в модельных законах, не носят жесткого характера и позволяют учитывать специфику государств. Например, на основании модельного Гражданского кодекса принят Гражданский кодекс Республики Узбекистан, часть кодексов Казахстана и Киргизской Республики.

Наибольшее значение имеют такие модельные законы, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств–участников СНГ, как «О защите экономической конкуренции», «Об акционерных обществах», «О защите высоких технологий», «О финансово–промышленных группах», модельный Гражданский Кодекс.

Полагаем, что следует продолжить поиск наиболее удачного опыта экономических преобразований среди государств СНГ. На наш взгляд, для многих государств СНГ интересен опыт Казахстана в реформировании налогообложения, электроэнергетики и пенсионной системы. Соответствующие преобразования в максимальной степени следует учитывать при разработке модельных законов.

3. Предложения.

Основой развития Содружества Независимых Государств должно стать наполнение форм многостороннего сотрудничества реальным содержанием, их адаптация к масштабным разноплановым задачам, стоящим перед государствами – участниками СНГ как во взаимодействии друг с другом, так и с межгосударственными объединениями вовне (Европейским Союзом, Всемирной торговой организацией и др.)

В этой связи использование различных форм интеграции, как по уровням, так и по глубине (двухсторонняя, многосторонняя, односторонняя, разноскоростная) в краткосрочной перспективе должно содействовать интеграционному процессу. И все же в перспективе будет найдена наиболее оптимальная форма интеграции, остальные будут играть все меньшую роль.

Количество участников этого интеграционного объединения во многом зависит от готовности государств расстаться с частью собственного суверенитета. В долгосрочной перспективе, вероятнее всего, государства придут к единой валюте, резко сократив издержки торговли внутри сообщества, снизят зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры для основной экспортной продукции стран СНГ. Полагаем, что будут активизироваться производственно–технологические и кооперационные связи, инвестиционное сотрудничество, образование финансово–промышленных групп, страховых структур.

Правовая форма этого образования будет также меняться, но в любом случае необходимы органы управления: исполнительные, законодательные (по принципу межпарламентской ассамблеи), судебные. Неизбежно и формирование общего бюджета в соответствии с заранее установленными пропорциями. В конечном счете, юридическая форма интеграционного объединения будет зависеть от разграничения предметов ведения и формирования единого или унифицированного правового поля.