

Е.Е. Белокоскова, канд. истор. наук, доц.
Омский государственный университет, Омск

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Начальный этап

Формирование нового экономического пространства на территории бывших республик Советского Союза началось в 1991 году с подписания соглашения о создании Содружества Независимых государств. Это соглашение констатировало исчезновение СССР как субъекта международного права и появление пятнадцати равноправных независимых государств.

Народное хозяйство СССР не просто относилось к экономике интеграционного типа, в нем была достигнута наивысшая степень интегрированности. В 1990 году в Советском Союзе на межреспубликанский оборот направлялось до 20% валового национального продукта, тогда как в странах ЕС – только 14%. Десять из пятнадцати республик покрывали 19,8 – 24,4% своих внутренних потребностей за счет товарообмена в рамках СССР и только 3-6% - на основе импорта. СССР был единым экономическим пространством, отвечающим всем признакам этого экономического понятия. В основе единства лежал плановый принцип размещения производственных мощностей, разделения труда, кооперация предприятий, общая производственная инфраструктура.

Государства СНГ унаследовали единые энергетическую и транспортную системы, общую систему нефте- и газопроводов, единую техническую стандартизацию.

Эти предпосылки были необходимыми, но недостаточными для интенсивной интеграции. В рамках СССР существовали те же условия, но сообщество распалось. Очевидно, что сложившаяся к началу 90-х годов структура хозяйственных отношений не соответствовала целям и условиям развития бывших союзных республик.

Принято считать, что с 1991 года на постсоветском пространстве начали развиваться интеграционные процессы. Такая точка зрения основывается на анализе соглашений, регулирующих взаимодействие новых экономических субъектов. Однако реалии экономических отношений говорят о другом. Принятие совместных документов было, скорее, данью хорошему тону и элементом дипломатии между бывшими союзными республиками. Более того, Литва, Латвия и Эстония заявили о своей независимости еще весной 1990 года, тогда же это сделала и Грузия.

Надо отметить, что две бывших республики СССР - Россия и Казахстан наиболее активно вели переговоры и подписывали документы, фиксирующие намерения сторон, касающиеся принципов экономических отношений.

Так, например, в августе 1991 года (еще в рамках формально существовавшего СССР) Президенты России и Казахстана обратились к руководителям 15 республик с предложением обсудить комплекс проблем, связанных с формированием единого экономического пространства. Одновременно в совместном коммюнике была выражена озабоченность процессом неконтролируемой дезинтеграции союзного государства, подчеркивалась необходимость поддержания на переходный период систем жизнеобеспечения населения и функционирования экономики.

В течение 1992 года – параллельно с многосторонними в рамках СНГ переговорами и консультациями - был подписан ряд российско-казахстанских документов, направленных на формирование единой экономической политики, на снятие ограничений в хозяйственной деятельности. В них оговаривались все наиболее существенные моменты, связанные с сохранением единого экономического пространства:

1. Проведение согласованной политики ценообразования, координация решений по либерализации цен.
2. Установление единых норм тарифного и нетарифного регулирования экспорта и импорта товаров, ведение согласованной политики в отношении третьих стран.
3. Принятие согласованных мер хозяйственного, юридического и организационного характера, обеспечивающих свободу предпринимательства, реализации, приобретения и перемещения работ, товаров и услуг, инвестиций.
4. Использование единой денежной единицы (рубля) как средства финансовых расчетов, денежного обращения, кредитования и иных финансовых операций.
5. Обеспечение Центральными банками двух государств беспрепятственного перемещения всех видов денежных средств и взаимное информирование об объемах денежно-кредитной эмиссии; совместная корректировка с МВФ тактики и сроков экономических преобразований.
6. Беспрепятственное создание на территориях договаривающихся государств дочерних предприятий, филиалов, представительств, а также создание транснациональных экономических структур.
7. Недопущение принятия нормативных актов, ограничивающих свободное развитие рыночных отношений.
8. Разработка и принятие Устава СНГ.

Противоречия интеграционных процессов

Если сравнить провозглашенные принципы экономического взаимодействия с содержанием понятия «экономическая интеграция» (предполагает сближение и взаимоприспособление отдельных национальных хозяйств; обеспечивается концентрацией и переплетением капиталов, проведением согласованной межгосударственной экономической политики), то становится ясно, что изначально в основу экономических отношений были заложены классические характеристики интеграционного процесса.

Первоначально СНГ замышлялось как облегченный вариант Советского Союза: в решениях, принятых в Беловежской пуще, были даже прописаны единый эмиссионный центр, единая валюта и единая граница, но при наличии предпосылок интеграции и намерений, формально зафиксированных в правовых документах, фактически в рамках СНГ развивались дезинтеграционные процессы.

Оставляя в стороне анализ политических мотивов, лежащих в основе центробежных тенденций бывших республик СССР, можно отметить, что экономические перспективы на начальном этапе независимости (1991-1993 гг.) государства связывали с самостоятельным выбором направлений интеграции в мировое хозяйство. Об этом свидетельствует снижение доли торгового оборота между странами СНГ в общем объеме их внешней торговли. Так, например, если на момент подписания соглашения о создании Содружества Независимых государств доля бывших республик СССР в торговом обороте России составляла 57 %, в торговом обороте Казахстана – 84 %, то к 1993 году эти показатели снизились соответственно до 22 и 60 %.

Практически одновременно с подписанием Соглашения о создании СНГ, других межправительственных документов, направленных на сохранение единого экономического пространства, Правительство России принимает меры по защите своих экономических интересов во внешней торговле. С января 1992 года 80% средств, поступающих от всех видов таможенной деятельности, и все внеплановые таможенные доходы в валюте должны были направляться на развитие материально-технической базы и социальной сферы таможенных органов. Одновременно вводятся нетарифные ограничения - лицензирование и квотирование товаров, перемещаемых через российскую границу в пределах СНГ, затем – их декларирование и таможенное оформление. Еще нет четкого представления об основных направлениях и динамике грузопотоков, отсутствует таможенная инфраструктура, но уже ясно, что единое экономическое пространство будет разделено границами и таможенными процедурами. В начале 1992 года начинается обустройство таможенных постов по линии административных границ в приграничных территориях (Алтайский край, Омская, Новосибирская области и др.).

Вырабатывая механизм торгово-экономического сотрудничества, на начальном этапе государства-участники СНГ ориентировались на подписанные ранее межправительственные соглашения. Начавшаяся либерализация цен в России грозила полным разрывом хозяйственных отношений, поэтому в 1992 году государства-участники СНГ согласовывали цены и объемы поставок по отдельным важнейшим видам продукции, остальной объем торговли осуществлялся по рыночным ценам и с использованием рубля как единой денежной единицы для взаимных расчетов с контрагентами из стран СНГ. В дальнейшем функции по закупке и поставке важнейших видов продукции на клиринговой или взаимосвязанной основе по межправительственным соглашениям стали осуществляться через спецэкспортера (АО «Росконтракт»).

Одновременно с процессом выработки нового механизма торгово-экономического сотрудничества в рамках СНГ возникла проблема защиты интересов экономической безопасности России. В апреле 1992 года Правительство РФ выразило озабоченность реэкспортом – перепродажей за пределы СНГ российских товаров, вывезенных в льготном режиме. Высказывались предложения об ограничении вывоза товаров на территорию государства, допустившего реэкспорт, с компенсацией ущерба.

Попытка предотвращения реэкспорта была вновь предпринята в 1994 году подписанием Соглашения «О реэкспорте товаров и порядке выдачи разрешения на реэкспорт». В соответствии с ним стороны брали на себя обязательства не допускать несанкционированный реэкспорт, согласовывать перечень товаров, в отношении которых реэкспорт мог быть осуществлен только после выдачи разрешения уполномоченным ведомством той страны, где был произведен товар. Но отсутствие действенного механизма контроля за реэкспортом, малая вероятность получения компенсации нанесенного ущерба вынуждала участников СНГ вводить пошлины на все более широкий перечень товарных позиций. И сегодня этот вопрос остается актуальным. Так, например, приграничные территории России беспошлинно поставляют в Казахстан лесоматериалы и древесину, которые впоследствии реэкспортируются в КНР.

В Договоре «О создании экономического союза» (сентябрь 1993 г.) отмечалась необходимость координации экономических реформ в целях органичного включения национальных экономик в мировое хозяйство. Документ намечает этапы интеграционного процесса:

- межгосударственная (многосторонняя) ассоциация свободной торговли;
- таможенный союз;
- общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- валютный (денежный союз).

Ассоциация свободной торговли расценивалась как переходный этап к таможенному союзу, в рамках которого предполагалось последовательное снижение и отмена таможенных пошлин, налогов и сборов, гармонизация тамо-

женного законодательства, упрощение таможенных процедур. Финансовые отношения на этом этапе должны были строиться на основе мультивалютной системы. Таможенный союз предполагал установление общего таможенного тарифа и координацию внешнеторговой политики в отношениях с государствами, не участвующими в Договоре. Контуры общего рынка были намечены кратко и в соответствии с классическими признаками Евросоюза. На этапе формирования валютного союза планировалось осуществить переход к моновалютной системе с использованием резервной валюты, в основе которой - наиболее употребляемые и стабильные валюты стран СНГ.

Формирование единой валютно-денежной системы СНГ, базирующейся на использовании национальных валют, предполагалось осуществлять поэтапно, путем взаимного признания национальных валют и осуществления их официальных котировок (статья 15,16). Рубль не назывался резервной валютой. Этим фактически признавалось, что на практике развиваются дезинтеграционные процессы. Украина – экономически значимый участник СНГ – не подписала Договор «О создании экономического союза», хотя ее представители принимали участие в его подготовке, и заявила о своем намерении сотрудничать с экономическим сообществом в качестве ассоциированного члена, что означало принятие на себя только части обязательств по Договору.

Целью Соглашения «О создании зоны свободной торговли» (апрель 1994 г.) было определение задач первого этапа создания Экономического союза - межгосударственной ассоциации свободной торговли. Принципиальное значение имела статья 3, в которой стороны принимали на себя обязательство не применять таможенные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие, а также количественные ограничения на ввоз и вывоз товаров. Но практика осуществления экспортно-импортных операций в рамках СНГ в середине 90-х годов свидетельствовала, что государства не выполняли эту договоренность.

Для унификации процедур таможенного оформления в 1994 году была введена единая форма грузовой таможенной декларации, а также сертификация происхождения товаров. Эти меры носили организационный, контролирующий характер и в этом смысле, несомненно, дали положительный результат, но реальным инструментом формирования единого экономического пространства они не были.

Через год, в октябре 1994 года, подписано Соглашение «О создании платежного союза государств-участников СНГ», в котором признается национальный валютный суверенитет (статья 2) и установление национальных правил государственного валютного регулирования. Стороны ставят задачу создания эффективной платежной системы и, главное, закрепляют недопущение ограничений по использованию национальных валют СНГ в качестве платежных

средств. Упоминания о резервной валюте уже нет. Очевидно, что основной целью этого Соглашения было взаимное признание конвертируемости национальных валют государств СНГ, поскольку достичь их конвертируемости на внешнем рынке не удавалось.

Процесс формирования СНГ с самого начала был противоречив: с одной стороны, он признавал легитимность явно дезинтеграционных процессов, с другой – закладывал новые основы реинтеграции. Таким образом, формировался союз, опирающийся на диаметрально противоположные тенденции, что исключало возможность решения конкретных общих проблем. Участники СНГ начали создавать политическую структуру с намерением позже подвести под нее экономический фундамент. Из этого ничего не вышло. В основу интеграционных процессов должна закладываться экономическая целесообразность. Следует признать, что в первой половине 90-х годов Российская Федерация в отношениях со странами СНГ вела себя достаточно пассивно, далеко не адекватно своему уникальному положению в бывшем СССР, не ставя задачей извлечение из этого экономической и геостратегической выгоды.

Таможенный союз

Разработка и подписание Соглашения о Таможенном союзе (январь 1995 г.) можно расценить как признание нерезультативности усилий по объединению экономических субъектов, находящихся на слишком разных стадиях экономического развития и имеющих разнонаправленные экономические цели, в интеграционный союз. Общеизвестно, что Соглашение было заключено между тремя участниками СНГ – Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Казахстан, при этом сторонами Соглашения подписывалось Россией и Беларусью, с одной стороны и Казахстаном – с другой. Этот факт остался без комментариев специалистов. Более того, в исследованиях не упоминается о том, что первоначально Соглашение о Таможенном союзе было заключено только между Россией и Беларусью, к которым потом присоединился Казахстан, что лишний раз подтверждает: интеграционные настроения стран СНГ в середине 90-х годов проявлялись весьма слабо. Позднее в Таможенный союз вступили Киргизия и Таджикистан.

Сам факт создания Таможенного союза был признанием того, что на постсоветском пространстве наиболее эффективным типом интеграции является разноуровневая, разноскоростная.

Первоначальный состав участников Соглашения о Таможенном союзе довольно красноречиво характеризует ситуацию в торгово-экономических отношениях. Он объединил наиболее лояльных партнеров России: в западном направлении – Беларусь (ни Украина, ни тем более балтийские республики – в Таможенном союзе участвовать не намеревались); южном направлении – Казахстан, который имел наиболее весомый экономический потенциал из всех среднеазиатских республик, высокую степень кооперированности с российской

экономикой, значительную по численности долю русскоязычного населения и, главное, продемонстрировал явные намерения к сохранению торгово-экономических связей.

С точки зрения теории Таможенный союз представляет собой более совершенную, чем зона свободной торговли, интеграционную структуру, поскольку зона свободной торговли предусматривает постепенное снижение таможенных пошлин, устранение нетарифных барьеров и в конечном итоге призвана обеспечить беспошлинную торговлю между странами-участницами. В Таможенном союзе существует беспошлинная торговля между странами-членами и общий таможенный тариф по отношению к третьим странам.

Функционирование Таможенного союза предполагает изменения в подходе к управлению интеграционными процессами. Для таможенного союза возникает необходимость в регулирующих институтах.

Во-первых, переход к единым таможенным пошлинам и совместному осуществлению координационных мер требует существенного пересмотра подходов к развитию многих отраслей национальной экономики в каждой стране. Во-вторых, необходима координация развития отдельных отраслей на макроэкономическом уровне, что ведет к появлению новых различных проблем в других сферах деятельности. В-третьих, возникает потребность в переговорах по согласованию не только таможенно-тарифной политики, но и координации или приспособления внутренних рынков к возникающим общим интересам. В этой связи встает вопрос о создании наднациональных органов, которые будут разрабатывать, координировать, контролировать деятельность отдельных сфер внешней торговли и производства. Реальные таможенные союзы вряд ли могут обойтись без этого.

Необходимо отметить также, что функционирование таможенного союза отнюдь не предполагает унификацию таможенно-тарифной политики для всего спектра производимых и потребляемых товаров. В сферу интеграционной деятельности на этом этапе постепенно попадают самые различные отрасли и секторы экономики. Это вполне объяснимо, так как главную роль получает движение на микроуровне, обеспечивающее производственную интеграцию. Интеграция происходит и в валютно-финансовой области, но валютно-финансовое сотрудничество, особенно на первых порах, не является приоритетным. Оно, скорее, играет роль обслуживающего фактора. Как правило, в рамках таможенного союза создаваемые финансовые институты, банки, страховые компании играют второстепенную роль.

Как показывает практика, вне сферы таможенного союза и его общей таможенно-тарифной политики остаются такие крупные направления, как оборонная промышленность, отдельные отрасли энергетики и др.

Соглашение России и Казахстана о свободной торговле было подписано еще за два года до принятия аналогичного документа в рамках СНГ – в октябре 1992 г. Стороны договорились не применять таможенные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие, также воздерживаться от применения нетарифных методов регулирования торговли. Документ отличается более детальной проработкой обязательств в сфере товарообмена, предусматривает создание российско-казахстанской Комиссии для развития торгово-экономического сотрудничества, открытие торговых представительств и т.п.

Через пять лет после образования Таможенного союза ставки ввозных таможенных пошлин России и Казахстана, которые в 1995 году были идентичными, к 2000 году различались по 42% позиций товарной номенклатуры, в том числе на такие важнейшие товарные позиции, как продукция химической промышленности, изделия из металла, машиностроительное оборудование, кровельные и облицовочные материалы, транспортные средства, мебель и др. Существовали различия в перечнях подакцизных товаров, в ставках акцизов, в административных методах регулирования. Чередование в Казахстане запретов и разрешений на осуществление некоторых торговых операций, одностороннее снижение ставок ввозных пошлин на товары из третьих стран противоречило договоренностям, не способствовало развитию торгово-экономических отношений.

Приведенных фактов достаточно, чтобы убедиться, что Содружество, особенно во второй половине 90-х годов, стало структурой почти виртуальной, какой сохраняется и поныне. Торговые приоритеты стран СНГ продолжали перемещаться в сторону дальнего зарубежья. В 2002 году доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России составляла около 17%, доля Казахстана – лишь 2,8 %.

Новый этап интеграции

В феврале 2003 года четыре государства (Россия, Белоруссия, Казахстан, Украина) вновь заговорили об интеграции. В Москве было подписано соглашение «О создании Единого экономического пространства» (ЕЭП), координирующим органом которого станет Организация региональной интеграции. К июлю 2003 года участники договорились согласовать концепцию ЕЭП, а к сентябрю подготовить соглашение о создании зоны свободной торговли.

Чем же принципиально отличается нынешняя ситуация от 1993-1994 гг., когда были подписаны аналогичные документы?

1. Все четыре страны демонстрируют признаки экономического роста.
2. Ни одной из стран не удалось ни занять место лидера в субрегиональных экономических группировках, ни даже получить сколько-нибудь значимые экономические и политические дивиденды от участия в них.
3. Появился опыт работы товаропроизводителей в условиях жесткой международной конкуренции.

4. Сформированы национальные финансово-промышленные группы, имеющие свои интересы, в том числе на рынках ближнего зарубежья.

5. Существуют примеры успешного решения ряда экономических проблем межгосударственного уровня: (например, Россия и Казахстан разрешили северокаспийскую проблему, связанную с разделом ресурсов; заключено долгосрочное соглашение о транспортировке казахстанской нефти через Россию, создан газовый альянс «Росказгаз» для совместного экспорта газа).

6. В ходе предшествующих переговорных процессов выяснены наиболее спорные моменты, а также экономические уступки, на которые стороны могут пойти относительно безболезненно для себя.

Таким образом, потребовалось около 10 лет, чтобы в рамках четырех ведущих экономик бывшего СССР сформировались явные политические намерения и оптимальная экономическая основа для интеграции.

Но нельзя не сказать о факторах, которые в перспективе могут затруднить достижение целей Организации региональной интеграции. Прежде всего, речь идет о национальных изъятиях из режима свободной торговли, по поводу которых существуют многолетние и пока неразрешенные межгосударственные противоречия. Для Украины – это автомобилестроение, для Белоруссии – бытовая техника (телевизоры и холодильники), для России – продукция металлургической промышленности. Правительства, вводя защитные ввозные пошлины, руководствуются прежде всего интересами национальных производителей и наполнением бюджета, а геополитические перспективы интеграции чаще отодвигаются на второй план. Попытки создания наднационального органа по регулированию тарифов и пошлин в ЕврАзЭС успеха не имели.

Еще один вопрос, принципиально важный для интеграционного объединения, решение которого будет непростым, – синхронное вступление в ВТО. Страны поодиночке проходили предшествующие стадии согласования условий, элементы координации процесса присоединения к ВТО были лишь у России и Казахстана. ВТО, скорее всего, не будет способствовать коллективному вступлению, так как оно позволит четверке более жестко отстаивать свои интересы.

Подписание соглашения о создании единого экономического пространства вовсе не означает, что СНГ нужно демонтировать. Пусть это не инструмент прямой политики, но это объединение государств с общим экономическим и политическим прошлым, дающее им возможность цивилизованного обсуждения проблем межгосударственного характера с отдаленной перспективой полноценной интеграции.