

Сценарии и модели интеграции в СНГ

Виталий Алчинов

Тенденции развития взаимоотношений государств СНГ в последние годы все с большей очевидностью свидетельствуют о том, что полномасштабная интеграция, предполагающая сближение национальных законодательств и правовых норм, согласованное целенаправленное регулирование интеграционного процесса и развитие совместных органов управления хозяйственным взаимодействием, невозможна в рамках всех 11 (после выхода из СНГ Грузии) стран.

Наиболее значительными и трудно преодолимыми экономическими и политическими интеграционными барьерами *объективного характера* является большой разрыв в уровнях и темпах развития стран-участниц и существенные различия в системах хозяйствования, принципах организации управления экономикой и ее реформирования.

Основным сдерживающим фактором *субъективного характера* служит неготовность или нежелание политического руководства ряда стран-партнеров делегировать отдельные полномочия на наднациональный уровень.

Но развитие интеграционных процессов вокруг России в широких масштабах невозможно, поскольку многие страны СНГ проводят многовектор-

ную внешнюю политику, в которой российскому направлению отводится важная, но далеко не всегда приоритетная роль.

При этом ярким проявлением приверженности стран Содружества многовекторной политике в сфере военно-политического сотрудничества служит их дистанцированность от внятной оценки событий в Южной Осетии.

Государства СНГ заняли при этом позицию либо невмешательства, либо выступили с заявлениями о поддержке территориальной целостности Грузии. Ближайшие союзники России также не проявили склонности к отказу от принципов многовекторности. Поддержав действия России в последующем, Белоруссия, Казахстан и Киргизия обозначили свои позиции в период горячей

АЛЧИНОВ Виталий Михайлович – доктор политических наук, главный научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. В 1977 г. окончил Дипломатическую академию.

Ключевые слова: СНГ, интеграция, субрегиональное объединение, ЕврАзЭС, Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ), ЕЭП.

фазы вооруженного конфликта крайне невразумительно. Представители ОДКБ сделали первое совместное заявление лишь спустя 5 дней с начала развязанной Грузией войны в Южной Осетии.

Склонность большинства партнеров по Содружеству к нейтралитету в подобных ситуациях характерна и для других прецедентов вооруженного столкновения входящих в СНГ государств, в частности для конфликта Армении и Азербайджана вокруг Нагорного Карабаха. Урегулирование как этого, так и других конфликтов на постсоветском пространстве (Приднестровье, Таджикистан, та же Южная Осетия) практически всегда проходило вне рамок механизмов именно СНГ. Как правило, здесь участвовали, кроме России в качестве посредников-миротворцев, отдельные страны, включая Казахстан, но никак не СНГ в его едином коллективном формате.

Подобное бездействие стран Содружества в вооруженной агрессии Грузии в Южной Осетии еще раз подтвердило, что **СНГ в целом все больше и больше перестает быть институтом интеграции постсоветских республик.**

Указанные обстоятельства диктуют необходимость и целесообразность в дальнейшем ограничить реальное интеграционное строительство на пространстве СНГ рамками определенной группы стран. Исходя из принципов прагматизма и реалистических ориентиров, российским интересам отвечает объединение вокруг базовой группировки взаимодополняемых государств, заинтересованных в интеграционном развитии и отработке механизмов дальнейшего движения.

В качестве основы могут служить уже существующие субрегиональные объединения с участием России:

– Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС);

– Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ);

– Единое экономическое пространство (ЕЭП).

Однако современную “разнеуровневую” конструкцию этих независимых блоков вряд ли можно признать достаточно эффективной и перспективной – она сложна в управлении, ведет к дублированию и распылению усилий. Эти объединения, традиционно развивающиеся на многосторонней и двусторонней основе, не оправдывают себя именно в качестве интеграционных форм сотрудничества.

Основные препятствия на пути интеграции в рамках **ЕврАзЭС** – это большая разница в экономическом развитии стран-участниц сообщества.

Киргизия, Узбекистан и Таджикистан по своим экономическим показателям (ВВП, промышленный потенциал, природные, людские и другие ресурсы) не сравнимы ни с Россией, ни с Белоруссией и Казахстаном.

Так, в России ВВП на душу населения составляет, по данным ООН, 9902 долл., в Белоруссии и Казахстане – 6970 и 7440 долл. соответственно, в то время как в Киргизии – 1935, Узбекистане – 1869, а в Таджикистане – 1202 долл.

Опыт международной интеграции свидетельствует, что в этом случае требуется довольно длительный период времени для того, чтобы страны с более низкими показателями могли бы на равных участвовать в интеграционных процессах. При таком сценарии наиболее сильные в экономическом отношении партнеры (в данном случае Россия) вынуждены значительную часть средств направлять на подтягивание слабой экономики этих стран, а не на развитие интеграционных процессов.

Международная практика показывает, что объединение партнеров с различными “весовыми категориями” не

поднимается выше первой интеграционной ступени – зоны свободной торговли (ЗСТ). Общность интересов в этом случае ограничивается определенной либерализацией торговли и стремлением к регулированию национальных экономик по вопросам, имеющим наибольшее значение для развития региональных производственных отношений.

В связи с указанными объективными трудностями в рамках ЕврАзЭС до сих пор не завершена работа по формированию реальной зоны свободной торговли, переходу на применение единых таможенных тарифов из-за различной тарифной политики стран-участниц.

Если Россия, Белоруссия и Казахстан сумели значительно продвинуться в этом направлении и согласовали позиции по 60–65% товарного объема, то у Киргизии и Таджикистана доля согласованных тарифов не превышает 15–20%.

Каждое из этих государств-членов объединения настаивает на значительном перечне изъятий, оставляя для себя брешь в этом барьере, который должен создавать благоприятные условия для развития обрабатывающей промышленности стран-участниц ЕврАзЭС.

В результате за 7 лет его функционирования не удалось выровнять ввозные пошлины на большинство товаров. При таких темпах формирование Сообществом реального и полномасштабного Таможенного союза в ближайшие годы не представляется возможным. Огромную реформаторскую работу предстоит провести Узбекистану в связи с присоединением в 2006 г. к 74-м действующим соглашениям в рамках ЕврАзЭС. В связи с торможением этого процесса Сообщество сталкивается с серьезной проблемой дальнейшей реализации подписанных соглашений.

Что касается двусторонней модели **Союзного государства России и Белоруссии**, то взаимозависимость

двух стран во многих областях жизнедеятельности создает необходимые предпосылки интеграции, но не обеспечивает ее автоматически. Как показывает опыт, на пути создания СГРБ возникают серьезные трудности и противоречия при решении практических вопросов. Первостепенной проблемой, от которой зависят параметры интеграционного процесса, служит его политико-правовое обеспечение.

В настоящее время правовые системы двух стран расходятся все дальше: подготовленный проект Конституционного акта не отвергнут, но и не принят; фактически не определена конечная цель российско-белорусских отношений; отсутствуют согласованные позиции политических элит обоих государств по вопросу о провозглашенных ранее принципах государственного устройства союзного образования.

Следует отметить, что ряд важнейших областей жизнедеятельности передаются, согласно Договору, в ведение Союзного государства, что призвано обеспечить достаточно высокий уровень интеграции, а именно:

- выработка и проведение единой экономической политики;
- установление правовых основ общего внутреннего рынка;
- регулирование хозяйственной деятельности;
- осуществление единой денежно-кредитной, валютной, налоговой, ценовой, инвестиционной и таможенно-тарифной политики;
- функционирование единых транспортной и энергетической систем.

Однако на практике противоречия между Россией и Белоруссией в экономической сфере, являющейся определяющей в интеграционном процессе, остаются довольно существенными.

Проблема заключается, прежде всего, в оценке роли и места государства в развитии национального хозяйства и в экономической политике. Вторая группа противоречий связана непосред-

ственно с формами и методами хозяйственных либеральных реформ. Решение этих ключевых вопросов станет, скорее всего, основным фактором в дальнейшем развитии или свертывании интеграционных процессов.

В создавшихся условиях оптимальным сценарием двусторонних отношений мог бы служить продекларированный ранее Союз двух государств, который не затрагивает существующие формы государственности двух стран и не ограничивает участие его членов в других интеграционных группировках.

На фоне ЕврАзЭС наиболее сильной стороной проекта создания нового регионального интеграционного объединения – **Единого экономического пространства (ЕЭП)** служит состав его участников (России, Белоруссии, Украины и Казахстана) – экономически и технологически развитых стран, тесно связанных друг с другом не только сырьевыми поставками, но и кооперацией в обрабатывающих отраслях.

Объективно эти государства из всех партнеров по СНГ в наибольшей степени подходят для решения интеграционных задач, исходя из реального соотношения сил, предъявляющих спрос и предложение на региональную интеграцию. В качестве таких сил, определяющих действенность интеграционного механизма, выступают, с одной стороны, государственные структуры и правительства, с другой – хозяйствующие субъекты, деловые круги, транснациональные корпорации и субрегиональные административные единицы.

Государства СНГ, относящиеся к категории стран с переходной экономикой, не имеют пока мощных хозяйствующих субъектов в лице транснациональных компаний, заинтересованных в максимально полном использовании рыночного потенциала стран-членов таких

объединений, как Евросоюз, НАФТА и др. В этих условиях главными субъектами, предъявляющими как спрос, так и предложение на интеграцию на постсоветском пространстве, остаются государственные структуры и правительства. При этом экономические соображения диктуют целесообразность сосредоточить усилия на формировании межгосударственного интеграционного ядра в составе наиболее развитых в СНГ стран: России, Белоруссии, Украины и Казахстана. Производственный потенциал и уровень торгово-экономических отношений этих государств (на долю “четверки” приходится около 90% объема торговли) свидетельствуют о том, что объективно они предъявляют наибольший спрос на интеграцию на макроуровне.

Расширению и углублению интеграционного взаимодействия на микроуровне призваны способствовать набирающие силу в последние годы именно в этих странах хозяйствующие субъекты (динамично развивающиеся компании и финансово-промышленные группы). При этом наиболее перспективным направлением их экономического взаимодействия, отвечающего принципам прагматизма и взаимности интересов, представляется поиск активно использованных ЕС на этапе создания сообщества так называемых “*зон фактической солидарности*”, под которыми понимаются совместные усилия заинтересованных сторон по регулированию выборочных рынков товаров, услуг и производственных факторов.

Третьим важным субъектом, оказывающим существенное влияние на формирование и реальное состояние экономических и политических рынков, являются субрегиональные административные единицы.

Развитию экономических связей России с государствами СНГ, прежде

всего со странами, входящими в проект ЕЭП, во многом способствует межрегиональное сотрудничество.

С Белоруссией взаимодействуют 80 субъектов России, с Украиной – 75, Казахстаном – 72.

Объем связей с этими странами Приволжского (32,6%) и Южного (20,4%) федеральных округов превышает средний по России уровень (18,2%).

Одним из наиболее важных направлений развития такого взаимодействия является приграничное сотрудничество, позволяющее реализовать ряд крупномасштабных проектов.

Однако успех проекта ЕЭП вызывает обоснованные сомнения, на пути его реализации существуют серьезные препятствия и трудности. Сразу же после подписания Декларации о создании “четверки” обозначились существенные расхождения в позициях государств-участников.

Главное разногласие состоит во взглядах России и Украины в отношении реального содержания будущего союза и модели его функционирования. Подготовительная фаза работ над проектом договора о формировании ЕЭП показала, что, используя преимущества интеграционного объединения, Украина стремится, прежде всего, осуществить свою старую идею – добиться создания остро необходимой ей зоны свободной торговли (ЗСТ) в рамках ЕЭП и на этом остановиться.

Принципиальным препятствием на пути создания ЕЭП служит также проблема синхронизации национальных законодательств.

Продвижение в экономическом сотрудничестве невозможно при отсутствии надежного законодательного обеспечения. Все страны-участницы проекта заявили о необходимости гармонизации “правил игры” на национальных рынках, без чего невозможно создание единого рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

Однако и в этом вопросе проявляются фактически разные подходы России и Украины. Российская Федерация настаивает на принятии другими странами норм российского законодательства, наиболее продвинутого в ряде сфер экономики. Украина выступает категорически против, поскольку в соответствии с курсом на присоединение к Евросоюзу она взяла обязательство гармонизировать национальное законодательство с нормами ЕС. Эта задача является приоритетной во внутри- и внешнеэкономической политике украинского руководства.

В результате в реализации проекта ЕЭП “четырех” в настоящее время создалась тупиковая ситуация.

Оценка эффективности действующих в настоящее время на пространстве СНГ разрозненных объединений с участием России свидетельствует, таким образом, о ее низком уровне, ставит под сомнение перспективность этих образований в качестве интеграционных моделей и ведет к распылению усилий нашей страны на различных направлениях.

В этой связи от существующей в рамках Содружества “разноуровневой” схемы взаимодействия, основанной на принципе интеграционного строительства на параллельных уровнях с одними и теми же основными участниками, целесообразно отказаться.

Международный опыт свидетельствует о том, что соотношение сил на экономическом и политическом рынках обуславливает необходимость их сосредоточения на формировании ядра, являющегося основой модели “концентрических кругов”. Евросоюз использовал такую схему на этапе создания сообщества и фактически вновь прибег к интеграции на разных скоростях с появлением единой валюты. Возникновение своеобразных концентри-

ческих разделительных линий внутри ЕС после расширения также становится одной из основных его качественных характеристик.

В ближайшие 5–10 лет ожидается возникновение *трех неформальных колец интеграции*: ядро составят Германия, Франция и Англия, середину – другие высокоразвитые западноевропейские страны и, возможно, отдельные новые члены Союза. Остальные государства в среднесрочной перспективе останутся, скорее всего, за пределами второго кольца и образуют менее развитую зону.

В качестве интеграционного ядра и центра притяжения на пространстве СНГ в настоящее время реально могут служить Россия, Белоруссия и Казахстан – члены ЕЭП и ЕврАзЭС, экономически развитые соседние страны, завершающие формирование зоны свободной торговли на взаимоприемлемых условиях, готовые в то же время к последующей поэтапной и синхронной передаче определенных полномочий на наднациональный уровень и гармонизации законодательной базы в ходе интеграционного строительства.

Важным шагом к развитию интеграционного взаимодействия на такой основе служит принятое на неформальном саммите ЕврАзЭС в Душанбе (октябрь 2007 г.) решение о формировании Таможенного союза первоначально в составе России, Белоруссии и Казахстана. Его договорно-правовую базу могут составить наработки в рамках ЕЭП. Этот проект, в свою очередь, без реального участия Украины фактически прекращает свое существование.

Учитывая значительные трудности в интеграционном строительстве в масштабах всего ЕврАзЭС в настоящее время, дальнейшее экономическое сотрудничество трех государств с осталь-

ными членами Сообщества будет пока осуществляться на основе подписанных в рамках существующей Зоны свободной торговли многосторонних и двусторонних соглашений, реализация которых не требует формирования и укрепления наднациональных органов хозяйственного управления.

В предлагаемой “разноскоростной” схеме ЕврАзЭС, как международную организацию, накопившую значительный позитивный опыт межгосударственного сотрудничества на постсоветском пространстве, можно рассматривать в качестве второго (неформального) “интеграционного кольца”, являющегося своего рода экономическим каркасом для сохранения и развития СНГ в целом. К первоначально образованному Россией с двумя основными партнерами реальному и полноценному Таможенному союзу по мере готовности будут присоединяться затем и остальные страны ЕврАзЭС. В этом случае снимается такой ограничитель, как необходимость формирования на данном этапе наднациональных органов в рамках всего ЕврАзЭС, что служит основным барьером для присоединения к нему стран-наблюдателей: Украины, Армении и Молдавии (третье “кольцо”).

К аркасом региональной безопасности Содружества остается **ОДКБ**.

При этом реализация выдвигаемой рядом отечественных экспертов и аналитиков идеи слияния этого объединения с ЕврАзЭС представляется преждевременной в связи с тем, что страны-наблюдатели при Сообществе не намерены участвовать в военном сотрудничестве. ЕврАзЭС как экономическое объединение и ОДКБ как военно-политическая организация должны, очевидно, сохранить на данном этапе самостоятельность (как СЭВ и ОВД), усиливая координационную деятельность.

Нельзя исключить, что в перспективе они смогут сформировать единую многофункциональную организацию, которая заменит СНГ в полном формате.

Отношения со странами, не входящими в ЕврАзЭС и ОДКБ, в том числе ориентирующимися на ЕС государствами, будут строиться в рассматриваемом сценарии на традиционной многосторонней и двусторонней основе, вне рамок интеграционного строительства.

При этом весьма полезной может быть схема взаимодействия ЕС с европейскими странами, воздерживающимися по различным соображениям от вступления в Союз (Норвегия, Швейцария и др.). Возвращаясь к выводу Группы высокого уровня о невозможности принятия модели ЕС в целом для реформирования СНГ в настоящее время, следует отметить целесообразность использования в максимальной степени накопленного ЕС положительного опыта интеграционного строительства, применительно к интеграционному строительству в рамках СНГ.

К числу таких позитивных моментов, помимо модели “концентрических кругов”, относятся:

- постепенное, но настойчивое наращивание усилий членов интеграционной группировки по устранению барьеров при расширении объединенного рынка;

- практика поэтапного “замыкания” этого процесса на конкретные секторы экономики (“зоны фактической солидарности”);

- координация торговой политики в отношении третьих стран и многосторонние консультации как о сроках, так и условиях вступления в ВТО;

- заблаговременная разработка концепции валютной политики, постепенное создание предпосылок для валютной интеграции и т.д.

Позитивный опыт и настойчивость членов Евросоюза в постепенном преодолении трудностей на пути создания единого европейского пространства практически выразилась в том, что на переход от первого этапа (зоны свободной торговли) ко второму – эффективному таможенному союзу ЕС потребовалось 10 лет. При решении этой интеграционной задачи, являющейся для СНГ на данном этапе наиболее актуальной, проходила достаточно болезненная притирка экономических и политических интересов стран-участников, что характерно и для интеграционного процесса в рамках Содружества.

Таким образом, оптимальной моделью взаимодействия России с партнерами по СНГ является рациональное сочетание собственно интеграционного строительства с активизацией многостороннего и двустороннего сотрудничества.

Наиболее эффективной схемой представляется *разноскоростная интеграционная модель*, где реальным ядром и центром притяжения могут служить Россия, Белоруссия и Казахстан (первое кольцо) – практически готовые к переходу от зоны свободной торговли на вторую интеграционную ступень – Таможенный союз. Вторым интеграционным кольцом в такой схеме является ЕврАзЭС – экономический каркас СНГ, в рамках которого взаимодействие Киргизии, Узбекистана и Таджикистана с ведущей “тройкой” будет развиваться пока в рамках существующей зоны свободной торговли до их присоединения по мере готовности к создаваемому Таможенному союзу.

При этом ЕЭП практически прекращает свое существование.

Отношения с остальными государствами (третье кольцо) в среднесрочной перспективе будут, скорее всего, традиционно строиться на многосторонней и двусторонней основе.