

О возможных путях интеграционного развития СНГ

Владимир Горовой,
заместитель Постоянного представителя
России при уставных и других органах СНГ

Перспективы интеграционного развития СНГ определяются рядом зависимостей, которые вытекают из современного состояния Содружества; реакции государств на усиление влияния внутренних и внешних факторов, ускоряющих центробежные тенденции на пространстве СНГ; внятной позиции России в отношении своего места в Содружестве и ее влияния на внутрорегиональные процессы; наличием политической воли руководства и национальной элиты стран СНГ по реализации интеграционных планов и, не в последнюю очередь, отношением народов стран Содружества к его дальнейшей судьбе.

При этом нельзя не учитывать разнообразных взглядов не только на перспективы СНГ, но и на природу, и факт самого его существования.

По мнению бывшего министра иностранных дел Республики Беларусь У.Латыпова, «СНГ – это исторический экспромт. Содружество не является результатом интеграционных усилий, это порождение дезинтеграционных процессов, причем спонтанное»¹.

Руководитель Института проблем глобализации М.Делягин, считает, что «СНГ вообще не существует, а есть только постсоветское пространство»².

Некоторые эксперты предопределяют перспективы СНГ несколькими вариантами: Содружество «замораживается» в нынешнем виде как площадка для неформального диалога президентов. Еще одна модель предусматривает отказ от СНГ как неэффективного механизма. Третья предполагает выделение некоего «ядра», вокруг которого пойдут объединительные процессы на новых условиях³.

Не оспаривая правомерности появления такого рода оценок, представляется, что они несколько запоздали. Над ними довлеет отсутствие позитивных результатов, которые безусловно могли бы быть в СНГ, если бы Содружество развивалось по спирали.

«Упущенная выгода» слишком очевидна.

При определении перспектив интеграционных процессов следовало бы рассматривать их варианты под другим углом зрения: востребовано ли СНГ?

Итоги обсуждения Доклада Группы высокого уровня по вопросам повышения эффективности СНГ на Минском саммите 2006 года дают положительный ответ. Достаточно привести ряд

высказываний тех, кто собственно и является носителями так называемой “политической воли” на пространстве Содружества, в том числе в государствах, которые до недавнего времени не числились в авангарде интеграционных устремлений.

По мнению президента Молдавии В.Н.Воронина, “развитие экономического сотрудничества, решение организационных механизмов управления экономической интеграцией ... должно быть главенствующим, должно быть сердцевинной деятельностью СНГ... Платформа для постоянного политического взаимодействия должна всегда присутствовать”.

“Попытки ограничить круг стратегических задач и приоритетов, на которые должна быть нацелена деятельность СНГ, – считает президент Узбекистана И.А.Каримов, – только... текущими вопросами экономического, коммуникационного, гуманитарного характера, вопросами борьбы с трансграничной преступностью, несмотря на их практическую важность, могут на деле превратить СНГ в “некий клуб”. Речь должна идти “о концептуальном преобразовании, о выходе на те оптимальные приоритеты в деятельности СНГ, которые бы устраивали все государства... и, наконец, о создании такой системы и механизмов принятия решений, которые обеспечивали бы безусловное выполнение принимаемых в СНГ согласованных документов”.

“Я убежден, – заявил президент Украины В.Ющенко, – что Содружество должно базироваться на формировании экономических интересов стран-участниц. Это фундамент, на котором мы должны стоять”.

Говоря о приоритетах, президент Азербайджана И.Г.Алиев подчеркнул: “В первую очередь – это гуманитарное сотрудничество... сохранение того языкового пространства, которое нас объединяет”.

“Какие бы сложные вопросы ни возникали, – отметил президент Грузии М.Н.Саакашвили, – мы должны выработать механизмы, во-первых, для воплощения в жизнь решений саммитов... и, во-

вторых, создать механизмы решения политических, экономических и других спорных вопросов, конфликтов и ситуаций, которые возникают в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества”⁴.

Принципиально важным является принятое главами государств СНГ решение о разработке Концепции дальнейшего развития СНГ, то есть **речь идет о согласованном намерении** превратить аморфное, стагнирующее СНГ в динамичную интеграционную структуру. В таком контексте, исходя из признания жизнеспособности СНГ, можно говорить и о путях повышения его эффективности.

Очевидно, что приоритетом дальнейшего сотрудничества в рамках СНГ должно быть экономическое взаимодействие, но уже на ином качественном уровне. Прежде всего, должно быть завершено юридическое оформление создания зоны свободной торговли и полноформатное начало ее функционирования. В целом экономическое поле СНГ следует рассматривать как перспективную, долговременную основу для развития ряда приоритетных направлений взаимодействия:

- в энергетической, транспортной, машиностроительной, агропромышленной и других отраслях с применением современных технологий,
- в банковской области,
- в сфере взаимных инвестиций.

В качестве одного из возможных путей выхода на новые рубежи в создании современной техники для всего народно-хозяйственного комплекса можно было бы рассматривать военно-техническое сотрудничество.

Другим важным фактором интеграции стран СНГ могло бы стать сотрудничество в науке на новой инновационной основе. Объединение усилий на жизненно важных направлениях научных исследований – это шанс не только

для выживания, но и создания условий для полноценного развития СНГ в условиях глобализации. При этом смысл такой интеграции состоит в том, чтобы не возвращаться на путь реинтеграции через восстановление прежних производственно-технических связей (они во многом утрачены), а создавать их на новой, рыночной основе, формируя крупные транснациональные корпорации и научные центры, которые, опираясь на новые технологические достижения, могли бы конкурировать и даже определять новейшие направления спроса и предложения на мировом рынке. Следовало бы создать также межгосударственные центры или предоставить особый статус отдельным высшим учебным заведениям по подготовке научных и инженерных кадров высокой квалификации для государств СНГ.

Наряду с этим, перспективным направлением могло бы стать дальнейшее развитие межрегионального и приграничного взаимодействия. Оно может в относительно короткие сроки дать дополнительный импульс для углубления сотрудничества в экономической, социальной и гуманитарной сферах.

Особое внимание в определении приоритетов должен занять блок социальных вопросов.

В рамках названных приоритетов целесообразна разработка крупных целевых экономических проектов, финансируемых как государствами, так и бизнес-структурами стран СНГ с возможным привлечением заинтересованных партнеров из третьих стран. Они должны стать основными интеграционными проектами Содружества. Главенствующую роль в подготовке таких проектов должны сыграть органы отраслевого сотрудничества.

Потребность в конкретизации взаимодействия в экономической области

все чаще озвучивается на межгосударственном уровне.

Так, президенты Азербайджана, Белоруссии и Украины в рамках ноябрьского саммита в Минске высказались "за создание консорциума, объединяющего в СНГ стран-экспортеров, стран-транзитеров и стран-импортеров нефти и газа"⁵.

В разработке находятся совместные российско-украинские, поддержанные Казахстаном, пилотные проекты по организации транзитного коридора из Китая в Европу по маршрутам "Великого шелкового пути".

Страны Содружества проявляют повышенный интерес к использованию российской системы спутниковой навигации ГЛОНАСС. В связи с этим ведутся активные переговоры с Украиной и Казахстаном.

Звучат предложения о необходимости создания в рамках СНГ проектов по обеспечению энергетической безопасности; восстановлению единой энергосистемы СНГ; формированию и развитию международных транспортных коридоров, проходящих на территории государств СНГ; в области атомной энергетики, сельского хозяйства, использования минерально-сырьевых ресурсов, включая их совместную разработку, освоение и добычу с созданием соответствующей инфраструктуры; по техническому перевооружению промышленных объектов; углублению кооперации в военно-технической сфере; инновационным технологиям; рациональному использованию водных ресурсов и т.д.

В социальной сфере это могли бы быть программы по: снижению уровня бедности; совершенствованию нормативной базы по труду; регулированию миграционных процессов; созданию высокоэффективных и биологически безопасных лекарственных препаратов нового поколения и др.

Особого внимания требует формирование цивилизованного рынка труда на пространстве Содружества. Это нормализовало бы ситуацию вокруг проблем миграции.

В этой связи представляется необходимым провести инвентаризацию степени реализации потенциала ранее принятых Программы действий по развитию СНГ на период до 2005 г., Плана реализации важнейших мероприятий, направленных на развитие и повышение эффективности взаимодействия государств-участников СНГ в экономической сфере в 2003–2010 гг. и ряда других на предмет реанимирования отдельных нереализованных позиций. Среди них создание рынков отдельных видов сельхозпродукции, сырья для предприятий легкой промышленности, химической промышленности для агропромышленного комплекса, современных машин и оборудования.

В рамках СНГ должны быть созданы условия для организации взаимодействия между предпринимательскими структурами стран Содружества и вовлечения представителей крупного, среднего и малого бизнеса в работу над приоритетными экономическими проектами.

Учитывая намерения России перейти в отношениях со странами СНГ “на принципы, принятые в мировой экономике и торговле”, следовало бы инициировать создание стабилизационного Фонда СНГ, средства которого можно было бы направить в те страны Содружества (или интеграционные проекты), которые на первых порах понесут наиболее ощутимые потери от реализации этих принципов.

Не должно ограничиваться существующими форматами и политическое взаимодействие в рамках СНГ.

России следует стать инициатором обсуждения на форумах СНГ самых

злободневных проблем взаимодействия, а также острых международных событий. Международный авторитет Содружества многократно усилится, если в одном политическом диапазоне будет звучать “хор голосов” стран СНГ.

Необходимо, наконец, заняться кропотливой работой по участию в формировании политической элиты в странах Содружества, ориентированной на тесное межгосударственное взаимодействие.

Главным приоритетом в политической области следует считать целесообразность разработки программы первоочередных мер по разрешению в ближайшие 2–3 года всех “замороженных” конфликтов на пространстве СНГ. Нужно использовать весь набор дипломатических, политических и финансовых сил и средств, включая потенциал партнеров, не вовлеченных в конфликты, чтобы решить эту задачу. Это оздоровило бы всю ситуацию на пространстве Содружества, укрепило доверие между странами, создало зону стабильности на всем постсоветском пространстве, дало толчок для развития сотрудничества буквально на всех направлениях.

Исторический опыт показывает, что тлеющие конфликты рано или поздно оборачиваются большой кровью, поэтому нужно добиваться всеобщего понимания того, что мир в Содружестве, это дело не только России, но и всех государств региона.

Широким диапазоном мероприятий должно быть дополнено гуманитарное направление.

Примером такого рода можно назвать масштабную Программу из 64 пунктов, реализованную в 2006 г. в рамках Года СНГ.

Вместе с тем, объективная потребность сохранения и взаимообогащения духовных традиций требует подготовки

долгосрочных программ гуманитарного сотрудничества. Они могут быть посвящены, в том числе, более широко, нежели традиционный, перечню гуманитарных сфер: мерам по решению социальных вопросов, соблюдению прав национальных меньшинств, противодействию идеологии терроризма, оказанию гуманитарной помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д. При этом нужно помнить о том, что качественная работа на гуманитарном направлении в долгосрочном плане может дать эффект во сто крат больший, чем отдельные экономические проекты.

Необходимо также развитие традиционных форм гуманитарного сотрудничества, целью которого стал бы переход от разовых мероприятий к системной работе по созданию на пространстве СНГ общего образовательного, культурного и информационного пространств.

В сфере борьбы с современными вызовами и угрозами с учетом годами наработанной, вполне современной правовой базы сотрудничества следовало бы сделать упор на практических формах взаимодействия, создав единое организационно-правовое поле борьбы с трансграничной преступностью.

Для этого, в частности, потребуются пересмотр действующей системы функционирования таких координирующих антитеррористических структур, как Совет руководителей органов безопасности и спецслужб и Антитеррористический центр СНГ.

Повышению эффективности противодействия незаконному обороту наркотических средств способствовала бы разработка и осуществление совместных мероприятий государств-участников СНГ по комплексному противодействию наркоугрозе и участию в создании "поясов безопасности вокруг Афганистана", являющегося главным источником наполнения наркорынка.

Параллельно целесообразно развивать конструктивное взаимодействие органов СНГ правоохранительной направленности с рабочими структурами других международных организаций, действующих как на пространстве Содружества, в том числе с ОДКБ, ШОС, так и за его пределами.

Росту КПД интеграционных процессов способствовало бы разделение сфер интересов между СНГ и субрегиональными объединениями, созданными на его пространстве, установление реальных механизмов взаимодействия между ними.

Предпосылки создания субрегиональных объединений ясны: неудовлетворенность, связанная с невозможностью реализовать свое стремление к ускоренному развитию в рамках СНГ, в том числе из-за известной позиции ряда стран-участниц. Проблемы начали возникать в связи с тем, что субрегиональные объединения пошли по тому же пути, что и СНГ, шаг за шагом, хотя и с известной степенью "продвинутости", повторяя то, что уже нарабатывалось в СНГ. Но, как выяснилось, ближайшие союзники и партнеры к опережающим интеграционным шагам оказались пока не готовы. Однако под предлогом исключения дублирования начались процессы сужения интеграционного поля.

Опасность заключается в том, что механический "перевод" того или иного направления сотрудничества в меньший формат числа стран под предлогом повышения отдачи за счет, якобы, активизации заинтересованных государств, ведет не только к формальному "отлучению" Украины, Молдавии, Грузии и других от возможности прямого или косвенного участия в деятельности структур СНГ, но и толкает эти страны в объятия западных "интеграторов".

Неучастие в какой-то сфере сотрудничества в рамках СНГ сегодня не ис-

ключает появление интереса в будущем. И наполнение сотрудничества реальным содержанием, реальной отдачей, безусловно, изменит положение.

В этой ситуации, принципиальным должно быть понимание того, что, даже добившись высокой степени интегрированности в той или иной области, субрегионалы не должны изолировать себя рамками 6–7 государств. Чем шире число участников, тем серьезнее результат. И главным достижением субрегионалов будет не их возможное “процветание” в узком составе, а вовлечение в свою сферу остальных участников СНГ и не только. Представить себе, к примеру, единое транспортное пространство или единую противовоздушную оборону, ограниченную рамками нескольких государств, да если они еще не имеют общих границ, весьма сложно. Исходя из этого, следовало бы рассматривать экономические проекты в энергетике, транспорте да и в других отраслях как часть более глобальных проектов, связывающих интеграционными связями СНГ с ближайшими соседями на Востоке, Юге и Западе.

В целом, необходимо исходить из того, что интеграционные объединения на пространстве СНГ должны дополнять друг друга, а не дублировать и тем более противостоять один другому.

Безусловным фактором повышения эффективности СНГ является совершенствование деятельности его органов. На протяжении 7 последних лет эта работа осуществлялась под знаком так называемого реформирования СНГ, суть которого заключалась в сокращении числа чиновников и смене “вывесок”, а не в наполнении современным, соответствующим требованиям времени, содержанием различных направлений сотрудничества, которые сложились за 15 лет, и давно уже вышли за рамки Устава и других основопо-

ложных документов, подписанных на заре создания Содружества. Жизнь требует двигаться вперед. Следует серьезно подкрепить это естественное требование. По-видимому, нужны глубокое переосмысление достигнутого, развитие интереса к взаимовыгодному, долгосрочному сотрудничеству, эволюционная смена приоритетов, гибкая система оптимизации исполнительных структур с учетом функциональных изменений и т.д.

Все это должно проводиться в нормальном режиме повседневной работы. Здесь не выстроишь единую вертикаль управления, нужен кропотливый поиск компромиссов, учет интересов всех участников.

Очевидно, что смена акцентов при уточнении приоритетов и форм их реализации приведет к необходимости изменения правовой базы взаимодействия.

Приходится констатировать, что право СНГ как совокупность правовых норм (договоров, соглашений, решений и др.), которые регулируют взаимоотношения между государствами-участниками сегодня, не играет активной цементирующей роли в интеграционных процессах. Институты Содружества не обладают наднациональными полномочиями и не могут в настоящее время активно влиять на положение дел.

Действующая интеграционная модель СНГ базируется на неподотчетности национальных органов структурам СНГ. Кроме того, на уровне Содружества отсутствует полноценная система мониторинга выполнения государствами-участниками принятых на себя обязательств, а также действенный контроль за их исполнением на национальном уровне.

Возможность не подписывать те или иные межгосударственные соглашения или решения обусловлена тем, что основополагающие документы не содержат прямого закрепления ответственно-

сти государств в четко определенной форме, что позволяет каждой стране выбирать свои приоритеты взаимодействия. В результате ограниченность состава подписантов отдельных правовых актов и необязательность принимаемых решений снижают эффективность орга-

низации. Для изменения сложившейся практики требуется выработка единого понимания статуса коллективных решений и необходимости мониторинга их реализации, а также возможности применения санкций за невыполнение взятых обязательств.

Таким образом, при разработке целевых программ и проектов необходимо учитывать эти недостатки, искать новые подходы и, по существу, создавать под них новую правовую базу. Целесообразно, например, на первых порах, ввести такую систему мониторинга за выполнением принятых решений и иных правовых актов, при которой наделение полномочиями по контролю в каждом конкретном случае должны осуществлять органы, принимающие такие решения. В свою очередь, обязательность принимаемых решений при разработке целевых интеграционных проектов и программ должна закрепляться соответствующими статьями соглашений или пунктами решений.

Вторым важнейшим сегментом совершенствования правовой базы должна стать целенаправленная работа по унификации национальных законодательств в рамках СНГ.

Все это в той или иной степени должно учитываться при разработке Концепции дальнейшего развития СНГ, проект которой сейчас обсуждается в государствах Содружества, а затем и в Программе действий по ее реализации на ближайшие 10–5 лет.

К этому остается добавить, что, как представляется, сегодняшнее руководство России, обладая широким арсеналом средств и методов, способно оказать необходимое влияние на ситуацию в Содружестве для придания процессам интеграционного развития необратимого характера.

Это в интересах России.

Примечания

¹ *Латыпов У.* Свободные новости. Плюс. 2007. 17 января.

² *Делягин М.* Ежедневный журнал. 2006. 11 декабря.

³ Материалы 13 Ассамблеи Совета по внешней и оборонной политике. 2005. Апрель.

⁴ Материалы заседания Совета глав государств СНГ. Минск. 2006. 28 ноября.

⁵ Пресс-конференция по итогам встречи президентов А.Г.Алиева, А.Г.Лукашенко и В.А.Ющенко. Минск. 2006. 28 ноября.