

© 2000 г.

Н. Шумский

кандидат экономических наук

(г. Минск, Белоруссия)

ПЕРСПЕКТИВЫ ПОСТСОВЕТСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Большинство постсоветских государств признают, что образование Содружества Независимых Государств имело огромное значение для того, чтобы распад Советского Союза произошел цивилизованно, а не по "югославскому сценарию". По их мнению, Содружество оказало положительное влияние на становление новых независимых государств, выбор каждым из них собственной модели экономических реформ и государственного строительства, формирование между ними качественно новых межгосударственных отношений, налаживание равноправного взаимовыгодного сотрудничества.¹ В то же время накапливается все больше недовольства и претензий к СНГ как региональному объединению государств, поскольку в его рамках не удастся достичь серьезного успеха в экономическом взаимодействии, создании экономического союза по аналогии с Европейским Союзом. Хотя руководством стран Содружества Независимых Государств декларируется необходимость и готовность развивать сотрудничество в различных сферах деятельности, подписываются сотни соглашений и решений, однако практические результаты пока не впечатляют.

Государствам Содружества необходимо найти ответы на ряд непростых вопросов. Возможно ли в рамках СНГ организовать эффективное экономическое сотрудничество и реализовать общие интересы постсоветских государств? В какой мере опыт интеграции западноевропейских государств приемлем для СНГ? Каковы стратегия и перспективы развития Содружества?

Особенности интеграции постсоветских государств. Оценивая итоги последних девяти лет, на протяжении которых постоянно демонстрировались благие интеграционные намерения государств Содружества, необходимо исходить из условий и особенностей постсоветской интеграции. К наиболее важным из них, на наш взгляд, можно отнести:

¹ См.: Декларация глав государств-участников СНГ об основных направлениях развития Содружества Независимых Государств. Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств. 1999, № 1(31), с. 64.

– системный социально-экономический кризис в постсоветских государствах в условиях становления их государственного суверенитета и демократизации общественной жизни, перехода к открытой рыночной экономике, трансформации социально-экономических отношений;

– существенные различия в уровне индустриального развития постсоветских государств и в степени рыночного реформирования экономики;

– привязка к одному государству, во многом определяющему ход интеграционных процессов на постсоветском пространстве;

– наличие более привлекательных центров притяжения вне рамок Содружества;

– неурегулированные межгосударственные и межнациональные вооруженные конфликты в Содружестве.

На постсоветском пространстве происходят разные по своей значимости и направленности процессы, влияющие на интеграцию государств Содружества. Новые независимые государства преодолевают последствия политического распада единого государства и общесоюзного народнохозяйственного комплекса, разрыва устоявшихся производственно-технологических и хозяйственных связей предприятий, разрушения единой финансово-денежной системы и др. Продолжается становление государственных институтов власти и управления, реформирование экономических и социальных отношений.

Рыночные реформы в государствах Содружества при любой их национальной специфике и направленности усилили негативные результаты распада единого государства и общего экономического пространства, поскольку целевой их установкой являются кардинальные изменения общественно-политического строя и системы экономических отношений. При этом реформы до сих пор, как правило, не содействовали или мало содействовали структурной перестройке и модернизации производства, рационализации внутренних и внешних экономических связей. Возникший широкомасштабный системный кризис все еще не преодолен ни в одном государстве Содружества.

Эта сложная социально-экономическая ситуация затрудняет выявление и реализацию возможностей развития интеграционных процессов.

Интеграция на постсоветском пространстве осуществляется между государствами с различным уровнем их индустриального развития и степенью рыночного реформирования экономики. Среди участников Содружества можно выделить группу государств (Беларусь, Россию, Украину), которые имеют достаточно развитую промышленность, в том числе машиностроительную, электронную, авиационную, химическую и другие высокотехнологичные отрасли, транспортную и телекоммуникационную структуру, квалифицированные кадры и общий высокий уровень обра-

зования населения. К этой группе государств в определенной мере можно отнести Казахстан и Молдову.

Другие участники Содружества по своим социально-экономическим параметрам ближе к развивающимся странам. Это прежде всего относится к государствам Центральной Азии и Закавказья. Их характеризует преимущественно аграрно-сырьевая структура экономики с высокой долей добывающих отраслей и первичной переработки сельскохозяйственного и минерального сырья.

Низкий технический и технологический уровень большинства предприятий не позволяет государствам Содружества производить высококачественные и конкурентоспособные на мировом рынке товары, и прежде всего машины, оборудование, электронику, многие другие виды сложных изделий (исключение составляют технология и продукция ВПК). Это в значительной степени определяет сырьевую направленность структуры экспорта государств Содружества, причем зачастую многие из них выступают на внешних рынках как конкуренты.

Страны с относительно невысоким уровнем индустриального развития имеют меньше возможностей хозяйственного взаимодействия друг с другом и испытывают меньше потребностей в нем. Как свидетельствует мировой опыт, интеграция между ними весьма затруднена. В послевоенные годы в Азии, Африке и Латинской Америке был создан не один десяток экономических группировок государств. Однако большинство их интеграционных планов и программ до сих пор не реализовано. Внутрорегиональный товарооборот в таких группировках чаще всего составляет 5-10% от общего объема их торговли.

Реальная интеграция возможна и даже необходима для государств, имеющих высокоразвитый промышленный потенциал. Экономика таких государств не только конкурирует, но и взаимодополняет друг друга. Специализация и кооперация в технически и технологически сложных производствах объединяет партнеров. Интеграционный процесс в таких условиях идет без подталкивания и принуждения со стороны правительств. Последним остается только создать для этого благоприятный политико-правовой климат, сблизить национальные законодательства в согласованных сферах совместной деятельности.

Динамика и направленность интеграционных процессов в СНГ напрямую зависит от степени рыночной "продвинутой" государств-участников. Постсоветские государства унаследовали модель централизованной командно-распределительной экономики. При общей направленности реформ на создание социально ориентированной рыночной экономики реформирование экономических отношений в постсоветских государствах осуществляется по различным сценариям на основе раз-

личных подходов к выбору приоритетов, этапов и сроков их осуществления, необходимых для этого механизмов и инструментов. Это объективно отражает различия в социально-экономическом положении государств, соотношении общественно-политических сил, национальных особенностях и традициях, ожиданиях населения и мере его готовности к реформам.

Институциональные преобразования в государствах Содружества ограничиваются задачами удержания власти и укрепления существующих политических режимов, вывода экономики из кризиса в фазу стабилизации и подъема, снижения социальной напряженности в обществе. Рыночные реформы проводятся в меру понимания лидерами государств и частью формирующейся национальной элиты потенциальных опасностей консервации прежних или новых, но деформированных, ущербных политических и социально-экономических отношений, и в то же время лимитируются тем, что эти реформы серьезно затрагивают интересы существующих и формирующихся новых элитных групп, а также чреваты тенденциями к дестабилизации общества.

Сказывается и отсутствие исторических традиций капиталистического хозяйствования (в дореволюционной России период капиталистического развития был сравнительно недолгим). Поэтому после распада Союза ССР постсоветские государства только начинают осваивать правила и механизмы рыночной экономики, внося в этот процесс историческую и национальную специфику.

В целом, эволюционно-консервативный сценарий характерен для Беларуси, Туркменистан и Узбекистана. К ним в этом отношении близки Азербайджан и Таджикистан. Здесь более медленными темпами осуществляются экономические и демократические преобразования с опорой в значительной степени на методы авторитарного регулирования.

На умеренно-радикальный ход реформ в настоящее время ориентируются в Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове и Украине, в которых отдается предпочтение относительно более быстрым темпам и более результативным методам реформирования экономических и общественных отношений, создания институтов рыночной инфраструктуры. Видимо, к этой группе стран будет относиться и Россия.

Общий анализ основных направлений, особенностей и результатов рыночных реформ в государствах Содружества свидетельствует о серьезных различиях в масштабе и глубине институциональных преобразований, хотя всюду налицо объективная потребность в последовательном формировании частной собственности на средства производства и частного предпринимательства как ведущих институтов многоукладной экономики, либерализации хозяйственной деятельности, создании рыночной

инфраструктуры и рыночных механизмов государственного регулирования экономики. Существенные различия в масштабах реализации этой потребности не способствуют экономическому сближению государств.

Особенностью СНГ является невольная привязка всех его участников к одному государству – России. И это не случайно. Существуют объективные обстоятельства, определяющие особое место России в интеграционных процессах постсоветских государств. На Россию приходится более половины общей численности населения и около 70% совокупного валового продукта государств Содружества. По численности населения Россия превосходит стоящую на втором месте Украину в 3,2 раза, по ВВП – в 5 раз.

СНГ без России существовать не может. Для государств Содружества емкий российский рынок является не только привлекательным, но иногда и безальтернативным для экспорта многих видов промышленной и сельскохозяйственной продукции, импорта энергоносителей, сырья и материалов. В 1998 году в общем объеме взаимной торговли на Россию приходилось 51,7% экспорта и 38,8% импорта (без данных по Туркменистану и Узбекистану). Для Беларуси удельный вес России в общем объеме импорта составил 54,3%, а в общем объеме импорта из государств Содружества – 84,1%. Для Украины эти показатели составляли соответственно 48,1 и 89,4%, для Казахстана 39,4 и 83,5%, для Армении – 20,4 и 82,5%. В то же время на государства Содружества в общем объеме экспорта России приходилось 18,7%, а в общем объеме импорта – 25,6%.¹

Вместе с тем Россия по существу занимает такую же выжидательную позицию, как и другие участники СНГ. Несмотря на то, что половину всех расходов, связанных с существованием органов СНГ, берет на себя Россия, в настоящее время она не в состоянии инициировать и реализовать какой-либо более сильный вариант интеграции постсоветских государств.

Для большинства государств Содружества Россия не является весомым кредитором. Если в 1992 году масштабы прямых и косвенных субсидий, поступавших из России государствам СНГ, оценивались примерно в 22 млрд долларов США, то в бюджете Российской Федерации на 1999 год объем кредитований государств Содружества был предусмотрен в размере 700 млн долларов США. В настоящее время на долю России приходится не более 3-4% объема иностранных инвестиций, поступивших в государства СНГ. Конечно, здесь надо учитывать и рост дол-

¹ Внешняя торговля стран Содружества Независимых Государств в 1998 году и I квартале 1999 года. Статистические материалы Межгосударственного статистического комитета Содружества. – М., июнь 1999, с.7-8, 14-17.

гов государств Содружества и их хозяйствующих субъектов России, которые на начало 2000 года составили более 7 млрд долларов США.

Россия не была и в ближайшем будущем не будет одним из центров мирового экономического развития, а следовательно, и сильного притяжения для постсоветских государств. Будущее России, перспективы ее выхода из социально-экономического кризиса связаны также не с СНГ, а с поиском оптимальных форм вхождения в европейское и мировое экономическое пространство.

Выбор геополитических ориентиров и внешнеполитических связей постсоветских государств осуществляется в условиях существования сильных, экономически и технологически развитых демократических государств и более привлекательных центров притяжения вне рамок Содружества. Все участники Содружества являются индустриально менее развитыми странами по отношению к государствам Западной Европы или США. Объективно они более заинтересованы в экономическом сотрудничестве с более развитыми странами и экономическими группировками, а не с партнерами по СНГ. Такое сотрудничество позволяет им приобретать новейшую технику и оборудование, модернизировать и создавать производства, соответствующие мировому уровню. Выбор торговых партнеров сейчас определяется не будущими достоинствами СНГ, а имеющимися возможностями и хозяйственной целесообразностью.

Не способствуют процессам интеграции на постсоветском пространстве неурегулированные межгосударственные и межнациональные вооруженные конфликты между Азербайджаном и Арменией (Нагорный Карабах), в Грузии (Абхазия), Молдове (Приднестровье). В нынешнем состоянии СНГ неспособно разрешить их ни экономическими, ни политическими методами. Россия, не претендуя на роль единственного миротворца, оказывает основную помощь в поддержании мира и стабильности в зоне этих конфликтов. При этом не всегда получает должную поддержку и понимание со стороны других государств Содружества.

Означает ли все это, что интеграция постсоветских государств невозможна или не нужна?

Геополитический смысл существования СНГ очевиден. Регион, состоящий из более десяти государств с неустойчивой политической системой, переходной экономикой и острыми социальными проблемами, неурегулированными межгосударственными и межнациональными конфликтами, представляет угрозу не только для соседних государств. Низкий уровень жизни основной части населения, бедность и нищета, сепаратизм и религиозный экстремизм, потоки беженцев и вынужденных переселенцев, нелегальная миграция, рост преступности и мафиозных групп, терроризм, контрабанда оружия и наркотиков – вот далеко не

полный перечень проблем, характерных для большинства постсоветских государств. На этом фоне объединение усилий и создание любых международных механизмов, направленных на решение этих проблем, является благом для мирового сообщества.

Есть немало факторов, способствующих интеграции постсоветских государств. В экономическом плане большинство из них не могут существовать изолированно. Специализация, участие в международном разделении труда и, следовательно, торговля с другими государствами – единственный путь для них к экономическому благополучию.

Вместе взятые государства Содружества представляют собой крупное экономическое образование с населением более 285 млн человек. На таком экономическом пространстве можно создать емкий общий рынок, а также предприятия с полным производственным циклом. В государствах Содружества имеются значительные запасы большинства видов природного сырья, составляющие в совокупности четверть мировых. Государства Содружества унаследовали от СССР единую транспортную сеть, опыт создания и эксплуатации единой электроэнергетической системы, магистральных нефте- и газопроводов.

Постсоветские государства сохранили многообразные исторические и культурные связи между народами своих стран. Здесь пока еще нет значительных языковых барьеров. Русский язык широко используется как язык межнационального общения.

В общественном сознании отношение к интеграции и СНГ – это сложный комплекс установок и настроений. Сохраняется высокий уровень ностальгии по прежней большой стране. Идея сближения во многом опирается на поддержку достаточно многочисленных групп населения, для которых распад СССР воспринимается как зло или даже национальная трагедия, ассоциируется с экономическим кризисом и резким обострением социальных проблем. Вместе с тем, в постсоветских государствах становится все меньше людей, склонных жертвовать своими экономическими интересами, ради поспешной непродуманной интеграции всех со всеми.

Опыт европейской интеграции: факторы успеха и уроки для Содружества. Опыт западноевропейской интеграции привлекателен для государств Содружества. По окончании Второй мировой войны лидеры европейских государств приступили к восстановлению своих стран, избрав путь сотрудничества и экономической интеграции как единственную возможность для избежания конфликтов между ними. К основным ценностям, которых придерживались государства при строительстве единой Европы, были отнесены обеспечение мира, единства, равенства, свобо-

ды, солидарности, экономической и социальной безопасности.¹ В настоящее время ЕС является одним из основных экономических центров современного мира, превосходя по совокупности валового внутреннего продукта США и Японию соответственно на 20 и 50%. ЕС – самая продвинутая и эффективная экономическая группировка государств, где успешно решаются задачи по достижению поставленных целей.

Содружество Независимых Государств, созданное на основе подписанных в Вискулях и Алма-Ате политических решений, ориентировалось на идеи и опыт Европейского экономического сообщества (Европейского Союза). Многие органы Содружества создавались по подобию действующих институтов ЕЭС. При разработке Договора о создании Экономического союза, Концепции экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств, других важнейших соглашений и решений, принятых в рамках Содружества, опыт ЕС показался самым подходящим для постсоветской интеграции.

Об этом свидетельствуют и неоднократные заявления руководителей государств Содружества. Так, по мнению президента Республики Казахстан Н.Назарбаева, “самым лучшим для стран СНГ было бы, приняв за основу опыт Западной Европы, идти по пути евразийской интеграции”.² Президент Кыргызской Республики А.Акаев в интервью, данном “Независимой газете” 24 декабря 1996 года, отмечал: “Дальнейшее развитие Содружества мне видится в разумном использовании мирового опыта – не стоит изобретать велосипед. Мне, например, импонирует последовательность, продуманность и четкость создания Европейского Союза”³.

Вместе с тем возникает вопрос: в какой мере применим для Содружества Независимых Государств опыт Европейского Союза?

Здесь необходимо видеть принципиальные различия условий интеграции стран Западной Европы и постсоветских государств. Европейский Союз создавался государствами с развитым промышленным потенциалом и устоявшейся рыночной экономикой, государствами, чья история охватывает достаточно длительный период развития национальной государственности, традиций рыночного хозяйствования. Различия в уровне развития этих государств были сравнительно не велики. Вокруг не было других экономически и технологически более привлекательных

¹ См.: Борхардт Клаус – Дитер. Азбука права Европейского Сообщества. – М.: Право, 1994, с.13.

² Назарбаев Н. Россия могла бы стать стержнем Содружества, но не стала.– Независимая газета, 16 января 1997.

³ Акаев А. Интеграционным процессам мешают крайности.– Независимая газета, 24 декабря 1996.

партнеров, чем участники Сообщества. В создаваемой экономической группировке было несколько, примерно одинаковых по силе государств (Германия, Франция, Италия), что обуславливало полицентрическую структуру объединения.

В европейских государствах процессы интеграции происходили постепенно и поэтапно. Начинались они в угольной и металлургической промышленности, являвшихся в 50-е годы базовыми отраслями. За семь лет после подписания в 1951 году Договора о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС), был создан общий рынок угля и стали. В 1957 году были заключены договоры о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) и Европейском сообществе по атомной энергии.

В дальнейшем, чтобы создать свободу передвижения товаров (таможенный союз), участникам ЕЭС понадобилось 11 лет. Координировать валютную политику они начали через 15 лет – в 1972 году. Общий рынок, или единое экономическое пространство, когда свобода передвижения товаров дополняется свободой передвижения услуг, капиталов и лиц, появился в 1992 году (через 35 лет). К созданию валютного союза с коллективной денежной единицей и общей экономической и валютно-финансовой политикой Европейский Союз перешел только с 1999 года, да и то не в полном составе.

Государства Европейского Союза постоянно согласовывали свою внешнеэкономическую политику, от частичной координации своей хозяйственной деятельности они переходили к реализации общей экономической стратегии.

Не вдаваясь в подробный анализ всех аспектов западноевропейской интеграции, выделим важнейшие, на наш взгляд, факторы, которые способствовали ее успеху.

1. Четкое осознание целей интеграционного развития и определение общих долгосрочных приоритетов. Интеграционные процессы в ЕС проводились и проводятся на основе выверенной стратегии, с определением механизмов и инструментов их достижения. Принятию любой значительной программы всегда предшествовала работа групп экспертов, причем, что очень важно, не кадровых чиновников. Итоговый доклад публиковался, чтобы рядовые граждане могли оценить плюсы и минусы предлагаемого проекта.

2. Поэтапность развития. История развития Европейского Союза – это восхождение от низших ступеней интеграции к высшим: от зоны свободной торговли к таможенному союзу и единому внутреннему рынку, далее к экономическому, валютному и политическому союзам. В настоящее время проводится согласованная политика не только в сфере экономики. Осуществляется координация общей внешней политики и политики безо-

пасности, введение европейского гражданства, сотрудничество в области внутренних дел и правосудия, социальной и других сферах.

3. Усиление роли межгосударственных институтов при постепенной передаче им наднациональных полномочий в различных сферах деятельности. Все более частое применение принципа субсидиарности – когда решения должны приниматься на том уровне, где это возможно сделать с наибольшей эффективностью.

4. Принятие политических решений на основе экономических предпосылок, заинтересованности реальных субъектов хозяйствования, крупного бизнеса.

5. Преемственность интеграционной политики. В государствах Европейского экономического сообщества, а затем и Европейского Союза, несмотря на смену правительств, их различную политическую ориентацию, приверженность к общим целям интеграции сохранялась.

6. Поиск взаимоприемлемого баланса интересов и нахождение согласия. В интеграционной политике исключительно важна роль комиссий. Выработка коллективных решений осуществляется на основе взаимных уступок, согласования интересов различных сторон.

7. Тесное взаимодействие права ЕС и национального права. Становясь внутренним правом государств-членов, право ЕС формирует единое правовое пространство. Граждане и предприятия государств-участников, их физические и юридические лица, где бы ни осуществлялась их профессиональная и коммерческая деятельность, в областях, покрываемых правом ЕС, они сталкиваются с одинаковой юридической средой, оказываясь тем самым в равном положении. Право и Суд ЕС становятся определяющими при разрешении возникающих споров.

8. Подготовка необходимой нормативно-правовой базы интеграции, тщательность и детальность разработки интеграционных документов и механизмов их реализации.

9. Опора на общественную поддержку. Внимательное отношение к общественному мнению. Разъяснение целей и предполагаемых результатов тех или иных интеграционных шагов для рядовых граждан.

Конечно, опыт ЕС – не догма, тем более, что у СНГ есть своя специфика и особенности. Как уже отмечалось, в Содружество входят государства, находящиеся на самых разных этапах перехода от централизованно управляемой к рыночной экономике. Реальностью являются не только значительные расхождения в темпах реформирования национальных хозяйств, но и в уровнях их развития и структуре производства. Постепенно уменьшается их экономическая взаимозависимость и увеличивается ориентация экономических связей на развитые государства Европы, Азии, Америки. Становление сотрудничества в рамках Содруже-

ства происходит на фоне социально-экономического кризиса, национально-государственного размежевания, становления самостоятельных рыночных хозяйств и др.

Все эти факторы значительно усложняют задачу экономической интеграции участников Содружества, поскольку речь идет не о механическом воссоздании прежнего единого экономического пространства на территории бывшего Союза ССР, а о развитии сотрудничества на принципиально новой, рыночной основе.

Принципы и направления развития интеграции постсоветских государств. Различия в объективных условиях интеграции государств в Западной Европе и на постсоветском пространстве означают, что нельзя механически копировать европейскую модель интеграции, институциональную структуру и механизмы интеграционных процессов. В то же время необходимо исходить из общих принципов и закономерностей интеграции демократических государств с рыночной экономикой, использовать опыт выработки коллективных решений, механизмов их принятия и выполнения.

Нельзя поддаваться соблазну в одночасье создать таможенные и экономические союзы, впадать в иллюзию “большого скачка”. Постепенно понимание этого приходит к политическим элитам государств Содружества. Не случайно президент Казахстана Н. Назарбаев отмечал, что “интеграция государств – процесс достаточно длительный и многоэтапный. Он не терпит подстегивания и искусственного ускорения. Все, что связано с интеграцией, не должно становиться предметом политических игр и спекуляций”¹.

Сотрудничество в любой сфере должно основываться не только на энтузиазме, призывах или декларациях. Прежде всего необходимо опираться на ясную экономическую выгоду. В определении направлений развития интеграции постсоветских государств, возможностей и перспектив Содружества целесообразно руководствоваться следующими основными положениями и концептуальными подходами.

1. Интеграция государств – не самоцель, а возможность объединения их усилий в решении социально-экономических проблем. Содружество Независимых Государств не следует рассматривать как универсальное средство для решения социально-экономических проблем постсоветских государств. В настоящее время в большой мере – это лишь механизм сближения и согласования интересов государств-участников. Многостороннее сотрудничество в рамках Содружества может лишь содейство-

¹ Назарбаев Н. К общей цели с разной скоростью. – Независимая газета, 29 марта 1996.

вать достижению ими тех или иных экономических, социальных и политических целей.

Сохранять и укреплять Содружество есть смысл только в том случае, когда у государств-участников есть общие интересы и потребности, которые с наибольшей выгодой могут быть обеспечены в рамках совместного и равноправного сотрудничества. Здесь не должно быть “старших” и “младших”, навязывание воли одних (или группы) участникам другим.

2. Основной и движущей силой интеграционных процессов в Содружестве может быть только взаимовыгодное экономическое сотрудничество. Политические и военные альянсы различных государств многократно создавались и распадались на протяжении всей истории и не приводили, за редким исключением, к их экономической интеграции.

Когда говорят, что для успеха интеграции на постсоветском пространстве нужна политическая воля, это не означает, что интеграция должна начинаться с решения политических вопросов и объединения политических структур. Интеграция предполагает прежде всего экономическое взаимодействие государств. При этом потребность в экономической интеграции реальных хозяйствующих субъектов, независимо от формы собственности, и является основным условием ее поступательного движения. Принятие политических решений должно способствовать созданию для этого необходимых экономических предпосылок.

В то же время нельзя отрицать, что развитие экономической интеграции в рамках СНГ в определенной мере зависит от политической воли глав государств к сближению национальных хозяйств, развитию взаимовыгодного сотрудничества в различных областях, согласованию интересов, от умения вести диалог и поиск компромиссов на межгосударственном уровне, обеспечивать общественную поддержку интеграционной политике.

3. Интеграция постсоветских государств должна быть поэтапной и постепенной, исходить из экономических предпосылок и объективных условий. Любые попытки “сверху” ускорить темпы интеграции малопродуктивны и обречены на провал. Межгосударственные институты и органы государственного управления способны сегодня лишь содействовать развитию сотрудничества государств в сфере их взаимных интересов. Они должны создавать “правовое поле” для эффективного взаимодействия государств и их хозяйствующих субъектов, устранять барьеры и препоны во взаимной торговле, в передвижении граждан в границах государств Содружества, создавать дополнительные возможности получения ими образования и медицинского обслуживания, занятия предпринимательством и др.

4. Развитие интеграции “разных скоростей”. В ходе европейской интеграции ее участники продвигались вперед в едином темпе, постоянно принимали обязательные для всех решения, упорно избегая создания “Европы двух скоростей”. Прием в ЕЭС на первоначальном этапе был затруднен. Когда был сформирован таможенный союз, создана система наднациональных институтов, количество членов группировки начало увеличиваться. Для новых членов предусматривались адаптационные периоды, по истечении которых на них полностью распространялись все нормы и правила Сообщества. Был разработан и реализован на практике сложный механизм экономической конвергенции, предусматривающий перераспределение средств в пользу менее благополучных регионов.

В СНГ в силу значительных различий в уровне социально-экономического развития государств-участников, их геополитических ориентаций и интересов реально приемлемой для всех является поэтапная и постепенная интеграция “по минимуму”. Это вынуждает отдельные государства создавать субрегиональные группировки “по интересам” и развивать интеграцию “разных скоростей”.

Модель “гибкой интеграции” или интеграции “разных скоростей” заключается в возможности более тесного сотрудничества среди тех государств Содружества, которые могут и хотят двигаться дальше и быстрее по пути интеграции, не опасаясь, что другие государства своим нежеланием или неготовностью смогут заблокировать это движение. Концепция интеграции “разных скоростей” не является чем-то новым. Она имеет правовую основу и реализуется в создании “двойки” – Союза Беларуси и России; “пятерки” – Таможенного союза Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана; Центральноазиатского экономического сообщества – “четверки”, куда входят Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан; альянса Грузии, Азербайджана, Украины, Узбекистана и Молдовы (ГУУАМ).

Фрагментация постсоветского пространства – это естественный процесс. Его не следует воспринимать как тенденцию, ведущую к разрушению СНГ. Несмотря на то, что группировки государств в рамках Содружества создавались в основном как инструменты большой политической игры, они важны и необходимы для развития интеграционных процессов. В этих группировках на практике отрабатываются модели взаимодействия, которые в дальнейшем могут быть использованы всем Содружеством.

Здесь уместна аналогия и со странами Бенилюкса, которые успешно решают проблемы региональной интеграции, отнюдь не угрожая интересам Европейского Союза, членами которого они являются. Разноскоростная интеграция государств ЕС отмечается в настоящее время и в

решении вопросов свободы передвижения (Шенгенское соглашение), создания Валютного союза. При этом сохраняется единая законодательная база и система институтов ЕС.

Важно отметить, что любые группировки и объединения, которые образуют государства Содружества, должны “вписываться” в рамки СНГ. Это означает, что их цели и задачи не должны вступать в противоречие с общими целями и задачами Содружества, особенно в экономической и гуманитарной сферах, в борьбе с преступностью, защите окружающей среды. Непременным условием должна быть их открытость для остальных партнеров по СНГ и координация деятельности с основными институтами Содружества.

5. Уточнение стратегии и приоритетов развития Содружества. Представляется важным и необходимым, исходя из приоритетов отдельных государств, выработать и согласовать общий курс Содружества, стратегию его развития на ближайшую перспективу. Следует из желаемого выделить возможное, более четко определить, какой смысл каждое из государств вкладывает в понятие “Содружество Независимых Государств”. Каким они хотят видеть СНГ в перспективе через 5, 10, 20 лет? Какие приоритеты должны быть определяющими в рамках СНГ и какие формы сотрудничества наиболее приемлемы для государств-участников? В каких масштабах необходима координация сотрудничества в различных сферах деятельности? Каким должен быть механизм принятия и реализации совместных решений? В каком направлении совершенствовать организационно-правовую базу Содружества?

Только уяснив позиции государств по этим вопросам, можно определить стратегию и перспективы развития Содружества, которые бы объединяли всех его участников и содействовали укреплению их взаимосвязей, найти взаимоприемлемые согласованные решения наиболее актуальных проблем развития этого регионального объединения.

Выбор приоритетов Содружества – дело непростое, особенно когда они определяются методом экспертной оценки отдельными чиновниками или исходя из политической конъюнктуры и амбиций стоящих у власти людей. При выборе приоритетов следовало бы обосновать их экономическую и социальную значимость для государств Содружества, а где это возможно – подтвердить расчетами затрат и выгод декларируемых программ. Известны ли, например, в государствах Содружества плюсы и минусы создания зоны свободной торговли, при которой отменяются торговые барьеры в отношении их товаров и не облагаются косвенными налогами экспортируемые товары? Какой экономический эффект может быть достигнут при реализации Договора о параллельной работе электроэнергетических систем государств Содружества? Какие социально-экономические результаты могут быть получены от других соглашений и решений?

В любом случае сейчас необходимо сосредоточить усилия на тех направлениях интеграции, где можно реально получить наибольший положительный результат и сформировать устойчивый интерес для населения государств, а, следовательно, для укрепления и развития Содружества.

Вместе с тем возможности активного участия межгосударственных структур в реализации продекларированных задач Содружества весьма ограничены. Целевые установки государств о недопустимости создания надгосударственных структур или передачи каким-либо органам СНГ надгосударственных полномочий превращают их по существу в экспертно-консультативные просветительские организации.

6. Возможность передачи органам Содружества наднациональных полномочий. В СНГ пока еще нет необходимых условий для создания сильных дееспособных наднациональных структур интеграции. И дело здесь не только в том, что основополагающие документы Содружества (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, Алма-Атинская Декларация, Устав Содружества Независимых Государств) не наделяют это постсоветское объединение государств или его отдельные органы какими-либо наднациональными полномочиями. В силу разноректорности экономических и геополитических устремлений государств Содружества введение элементов наднациональности в Содружестве пока не отвечает стратегическим интересам многих его участников.

В перспективе в случае передачи отдельным структурам Содружества (прежде всего органам отраслевого сотрудничества) каких-либо наднациональных полномочий предстоит преодолеть проблемы в распределении голосов государств при принятии ими решений, имеющих обязательный характер.

Если в органах Содружества, наделенных наднациональными полномочиями и принимающими решения, обязательные для всех государств Содружества, предоставить России число голосов в соответствии с удельной численностью ее населения или экономическим весом, то это не оставит возможности влиять на ситуацию другим государствам-участникам СНГ. Если же распределять голоса по принципу “одно государство – один голос”, то не только Россия, но и Украина, Узбекистан и Казахстан не смогут при необходимости в полной мере представлять интересы своего населения на уровне Содружества Независимых Государств.

Наиболее перспективным, на наш взгляд, является постепенная передача отдельным органам отраслевого сотрудничества (Электроэнергетическому совету, Межправительственному совету по нефти и газу, Совету по железнодорожному транспорту, Межгосударственному совету по стандартизации, метрологии и сертификации, Совету по авиации и использованию воздушного пространства и некоторым

другим) элементов надгосударственного регулирования в развитии и совместном использовании объединенной электроэнергетической системы, магистральных газа и нефтепроводов, транспортной системы, применения единых стандартов к взаимопоставляемой продукции и др.

При этом распределение голосов при принятии обязательных решений должно основываться не только на экономическом потенциале или численности населения государств, но и учитывать отраслевую специфику, ее составляющую часть в отрасли Содружества, значимость для народного хозяйства каждого из государств.

В перспективе же дальнейшее развитие интеграции будет невозможным без решения круга вопросов на наднациональном уровне и неизбежной передачи части национального суверенитета органам Содружества. В противном случае это объединение государств потеряет мобильность и превратится в своеобразный дискуссионный клуб.

7. Повышение роли и влияния Экономического Суда Содружества. Каждый шаг на пути интеграции государств облекается в правовые формы. Суд, обеспечивая единообразие применения права и основанных на нем экономических обязательств, призван и может играть важнейшую активную и цементирующую роль в развитии интеграционных процессов.

Экономический Суд Содружества, обладающий немалым потенциалом, лишь с некоторой долей условности можно отнести к "судебным" органам, поскольку его компетенция ограничена рассмотрением межгосударственных споров экономического характера, а принимаемые решения для сторон не обязательны, так как носят рекомендательный характер и не имеют должных механизмов исполнения.

Государства Содружества не стремятся к разрешению споров через Экономический Суд и, как свидетельствует практика, за годы его существования (с 1992 по 2000 год) Судом рассмотрено всего 42 дела, из них 35 – о толковании актов Содружества и только 5 – по спорам о неисполнении или ненадлежащем исполнении взятых экономических обязательств.

Процессы интеграции в Содружестве настоятельно требуют формирования механизма, который бы способствовал урегулированию возникающих между государствами Содружества разногласий, обеспечивая объективное рассмотрение споров, вытекающих из заключенных между государствами соглашений, возмещение ущерба, причиненного одним государством другому, создавая надежные гарантии основных прав и свобод человека, решал другие спорные вопросы, связанные с деятельностью органов (институтов) Содружества.

Необходимость развития сотрудничества и, прежде всего, обеспечение реального функционирования на территориях государств Содружества зоны свободной торговли как главного направления сотрудничест-

ва государств в экономической сфере уже сейчас предполагает усиление роли и влияния Экономического Суда посредством расширения его предметной и субъектной юрисдикции.

Узкоспециальная юрисдикция, определенная Положением об Экономическом Суде Содружества, ограниченность круга субъектов, имеющих право обращаться в Экономический Суд, отсутствие действенного механизма исполнения вынесенных им решений не позволяют в полной мере использовать потенциальные возможности Суда как независимого судебного органа региональной международной организации в решении стоящих перед ней задач.

В этой связи необходимо представить Суду дополнительные полномочия в разрешении споров:

- в области межгосударственных отношений не только экономического, но и другого характера, возникающих при исполнении соглашений и иных актов Содружества и его органов;
- о соответствии национального законодательства государств Содружества соглашениям и иным актам Содружества (не только экономического характера);
- о соответствии актов органов (институтов) Содружества соглашениям и другим актам Содружества;
- о защите нарушенных нормативными или иными актами государств Содружества гарантий социально-экономических прав граждан, предусмотренных соглашениями, решениями и другими актами Содружества;
- вытекающих из трудовых отношений должностных лиц Содружества с соответствующими органами Содружества (по заявлениям этих лиц).

В отличие от рекомендательного характера решений, принимаемых Экономическим Судом, следует определить их обязательный характер. При этом наибольшую сложность представляет собой отработка механизмов исполнения решений по спорам, в которых хотя бы одной из сторон является государство. Установив, что государство нарушило свои обязательства или неправомерными действиями причинило ущерб другому государству, Суд в решении по делу обязан указать конкретные меры, которые обязано осуществить данное государство.

В случае неисполнения государством судебного решения необходимо предоставить Суду право выносить данный вопрос на рассмотрение Совета глав государств или Совета глав правительств Содружества. Представляется, что было бы полезным определить возможность применения к такому государству по решению Совета глав государств соответствующих санкций.

Решения Экономического Суда в отношении других сторон спора должны исполняться в порядке, установленном для исполнения решений национальных судов.

И последнее, но не менее важное. Необходимо, чтобы все государства Содружества (прежде всего участвующие в создании зоны свободной торговли) были бы участниками Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества.

Все это позволит повысить эффективность использования на межгосударственном уровне правовых средств разрешения споров в рамках СНГ, будет способствовать выполнению торгово-экономических и других обязательств государств, явится фактором реальной защиты прав и интересов субъектов хозяйствования, а также прав и свобод граждан государств Содружества.

8. Оказание содействия работе органам отраслевого сотрудничества.

В настоящее время деятельность большинства межгосударственных органов отраслевого сотрудничества, и прежде всего в экономической и социальной сфере, определяет реальное взаимодействие государств-участников Содружества. От эффективности работы этих межгосударственных органов во многом будет зависеть не только дальнейшая судьба Содружества Независимых Государств как интеграционного регионального объединения, но и социально-экономическое положение входящих в него государств.

Органы межотраслевого сотрудничества являются теми механизмами, которые реально связывают и позволяют осуществлять взаимодействие предприятий и организаций различных отраслей, в том числе энергетики, транспорта, связи, определяют сотрудничество государств Содружества в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения.

Государствам Содружества, исходя из своего социально-экономического положения, направлений и приоритетов развития сотрудничества, необходимо более четко определить межгосударственные и межправительственные органы, в деятельности которых они реально намерены принимать участие. На основании этого определить обязательный порядок и объемы финансирования этих органов с учетом делегируемых им функций и задач, выполнения ими согласованных мероприятий и программ.

В перспективе целесообразно постепенно осуществлять более гибкое разделение компетенции и полномочий между межгосударственными (межправительственными) органами отраслевого сотрудничества и национальными правительствами, для чего государствам необходимо определить сферы интересов, где функции органов Содружества ограничиваются координацией действий государств-членов и выработкой рекомендаций, и сферы, где за отдельные направления или группы вопро-

сов отвечают отраслевые органы Содружества. При этом решения по ним должны носить обязательный характер для государств-членов.

9. Информационное обеспечение общественной поддержки деятельности Содружества. Опыт Европейского Союза, других региональных объединений государств свидетельствует о важности общественной поддержки интеграционных процессов.

В странах ЕС постоянно изучается общественное мнение, проводятся социологические опросы и национальные референдумы по тем или иным интеграционным проектам, дальнейшим путям развития Европейского Союза и его институтов. Эти вопросы обсуждаются на съездах общественных организаций и движений, дебатированы в средствах массовой информации. Есть немало примеров, когда согласованные на правительственном уровне решения не находили поддержки у населения стран ЕС и были заблокированы до лучших времен. И это не случайно, ведь в конечном итоге решения институтов ЕС становятся обязательными для государств-членов, изменяют жизнь их граждан.

О значимости Содружества для постсоветских государств, о деятельности его институтов в настоящее время можно судить по отдельным публикациям, передачам радио и телевидения, не всегда отражающим суть происходящих процессов. Документы СНГ практически неизвестны и малодоступны не только для большинства простых граждан, но и для многих организаций государственной власти и управления. Все это не прибавляет авторитета и общественной поддержки интеграционным усилиям на постсоветском пространстве.

Для более полного и системного информирования органов государственной власти и управления, хозяйствующих субъектов и населения государств Содружества о деятельности межгосударственных органов, действующих нормативно-правовых документах, проблемах и перспективах сотрудничества государств Содружества было бы целесообразно осуществить ряд мероприятий, в том числе:

- системное освещение в средствах массовой информации действующих документов Содружества и, прежде всего, о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, трудовых отношений и миграции, возмещением вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, взаимного признания льгот и гарантий для отдельных групп населения, оказании медицинской помощи и др.;

- подготовку и издание справочно-информационных материалов межгосударственных органов отраслевого сотрудничества;

- выпуск периодических изданий СНГ различной тематической направленности и, прежде всего, по информационному обеспечению процесса, экономической интеграции государств Содружества.

Основными направлениями такого издания могли бы быть:

- информация о нормативно-правовой базе государств-участников Содружества, создании зоны свободной торговли и практических шагах по ее формированию и функционированию;
- информация о реализации межгосударственных решений по созданию системы платежно-расчетных отношений во взаимной торговле;
- сравнительный анализ хода экономических реформ и социальных преобразований в государствах – участниках Содружества;
- анализ работы над межгосударственными целевыми программами и проектами;
- освещение национального экономического законодательства государств – участников Содружества;
- обмен опытом в области формирования рыночной инфраструктуры, структурной перестройки национальных экономик и конверсии;
- информация о рынке труда и трудовых отношениях в условиях становления рыночной экономики;
- освещение практики борьбы с экономическими преступлениями;
- публикация статистической информации о социально-экономическом положении государств – участников Содружества.

Перспективы постсоветской интеграции и Содружества Независимых Государств. В настоящее время существуют различные подходы в оценке роли СНГ как международно-правового объединения постсоветских государств, возможностей и перспектив их интеграционного взаимодействия в рамках Содружества.

Сегодня Содружество Независимых Государств по своей сути – это политический клуб, позволяющий сблизить и согласовать интересы государств – участников, в гораздо меньшей степени – оборонный альянс, и совсем в небольшой – эффективное экономическое сообщество.

Лидеры многих постсоветских государств рассматривают СНГ как модель сотрудничества, приемлемую для переходного этапа, периода укрепления их государственного суверенитета, реформирования экономических и общественных отношений.¹ Специфика условий и особенностей постсоветской интеграции, разное понимание целей и задач, основных принципов и темпов интеграционных процессов в отдельных сферах сотрудничества не способствуют трансформации Содружества в более эффективное региональное объединение с соответствующими механизмами взаимодействия.

¹ См.: Совместное заявление глав государств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан (Ашхабад, 5-6 января 1998 года). – Российская газета, 17 января 1998.

В Содружестве нет высоких общих идеалов, притягательных идей, единой объединяющей цели, которые бы звали к интеграции. Содружество не является в настоящее время ни сообществом общепризнанных ценностей, ни сообществом постоянных интересов. У каждого государства СНГ свои проблемы, до которых остальным в общем-то мало дела. Трудно выделить в межгосударственных отношениях какой-либо постоянный, взаимовыгодный экономический интерес.

Завершив в основном цивилизованный развод и раздел общесоюзной собственности, интересы и политика государств Содружества по мере укрепления государственного суверенитета расходятся все дальше. Это особенно заметно в области внешней политики, политики безопасности, выборе внешнеэкономических связей.

Нет также внешней или внутренней, глобальной или региональной угрозы, которая воспринималась бы как общая опасность всеми государствами Содружества и могла бы сплотить их. Напротив, представления об угрозе часто не совпадают или противопоставляются друг другу. Так, если Россия и Беларусь расценивают приближение НАТО на Восток как угрозу для себя, другие государства Содружества (Украина, Грузия) видят в нем надежного партнера по обеспечению безопасности и стремятся к тесному союзу с ним. Угроза исламского экстремизма как внутри страны, так и со стороны Афганистана серьезно воспринимается в государствах Центральной Азии, но не в Беларуси, Молдове или Украине. Угроза сепаратизма, межнациональных вооруженных конфликтов наиболее актуальна для Азербайджана, Армении, Грузии, Молдовы и России.

Содружество имеет вполне определенные цели, задачи и функции, хотя каждое государство-участник по-своему понимает их смысл. Мало кто из государств доволен Содружеством. Вместе с тем выходить из него пока не спешат даже наиболее реальные претенденты – члены альянса ГУУАМ и Туркменистан. Для большинства из них это запасный вариант в осуществлении своих стратегических планов, геополитической ориентации и интеграционных устремлений.

Постсоветские государства хотят сохранить и углубить взаимовыгодные экономические отношения в рамках Содружества, и прежде всего с Россией. Спектр их конкретных интересов простирается от надежд на выгодные поставки энергоресурсов, на сохранение рынков сбыта своей продукции до получения военно-технической и иной помощи.

Россия в силу своей относительной слабости, многочисленных экономических, социальных и внутривнутриполитических проблем не способна сейчас взять на себя функции координатора общей экономической политики Содружества. Не случайно многие участники СНГ все больше устремляют свои взгляды на тех партнеров, которые имеют более сильные экономические и политические позиции. Туркменистан практически дистанцировался, а Азербайджан и Грузия все меньше проявляют интерес к Содружеству.

Грузия заявляет о своем стремлении к членству в НАТО, Украина – в ЕС. Узбекистану не нравятся российские планы по военному присутствию в Таджикистане, так как у него там имеются собственные интересы.

Для многих государств участие в СНГ выглядит в большей мере как тактический шаг, а не следствие принципиального выбора интеграционных устремлений. Однако сложившаяся структура народного хозяйства, географическая близость, исторические и культурные факторы еще долгое время будут оказывать влияние на уровень отношений постсоветских государств между собой.

Совершенно очевидно, что в ближайшее время для государств СНГ нет альтернативы, равнозначной интеграции в рамках Содружества. Исчезают перспективы получения значительной финансово-экономической помощи со стороны высокоразвитых государств, а также международных финансовых институтов. Осознаются реальные возможности независимого экономического развития. Не случайно, стремление государств Содружества к интеграции корректируется с возможностью их существования в качестве самостоятельного объекта международного права.

Сохранение Содружества для многих государств-участников отчасти обусловлено и состоянием общественного мнения, в той или иной степени поддерживающего политику интеграции. Это и стремление скрыть свою реальную или потенциальную зависимость от России. Это и возможность стимулировать поступление экономической и другой помощи, прежде всего, от США, Турции, государств Западной Европы, стремящихся не допустить дальнейшего сближения постсоветских государств с Россией.

Для России роспуск СНГ также имел бы тяжелые политико-психологические последствия, поскольку был бы воспринят как вторичный распад российской империи. Кроме того, это означало бы для нее утрату пусть даже не совершенного, но все же созданного механизма, при помощи которого она может объединять партнеров по СНГ и в той или иной степени оказывать на них влияние.

Место и роль Содружества в формирующейся системе межгосударственных отношений постсоветских государств будет зависеть прежде всего от двух обстоятельств: от темпов осуществления в государствах рыночных и демократических преобразований; от желания их конструктивно взаимодействовать.

Как уже отмечалось, основная беда СНГ в том, что в настоящее время у государств-участников мала экономическая основа для реальной интеграции. Степень интеграционного взаимодействия государств Содружества в целом соответствует уровню их индустриального развития, рыночного реформирования экономики и демократизации общественных отношений.

Существующие в Содружестве принципы интеграции предполагают также такие отношения между участниками, когда любой из них может отказаться от участия в сотрудничестве в той или иной сфере деятельности, по тому или иному вопросу взаимодействия. Отсутствуют общие и обязательные для всех решения. Более того, никто не может обязать участников Содружества выполнять уже подписанные ими же соглашения и решения, в которых по текущим политическим, экономическим и другим соображениям они не заинтересованы. Государства не собираются делегировать созданным межгосударственным институтам какие-либо надгосударственные полномочия, соглашаясь лишь на определенную координацию действий в отдельных областях сотрудничества.

Такое положение дел в ближайшем будущем будет соблюдаться и поддерживаться в Содружестве, поскольку не противоречит стратегическим целям и отвечает политической конъюнктуре большинства государств-участников. Сейчас почти невозможно на основе отдельных внешнеполитических и внешнеэкономических векторов государств выработать единый курс Содружества.

Не следует подходить к СНГ с завышенными требованиями и ожиданиями. Содружество выполняет вполне определенные регулирующие функции на постсоветском пространстве, предотвращая или сглаживая периодически возникающие между участниками противоречия и конфликты, в той или иной степени поддерживая и развивая сложившиеся межхозяйственные, научные и культурные связи. СНГ и в дальнейшем будет существовать как полезный форум для консультаций, механизм сближения и согласования интересов. В ходе встреч на высшем уровне будут предприниматься попытки повысить эффективность взаимодействия, совершенствовать структуру и деятельность межгосударственных институтов, развивать сотрудничество в отдельных сферах деятельности.

Подлинная интеграция постсоветских государств, новая структура связей и состав участников более реально определяются только на основе взаимной выгоды, развития рыночных отношений как внутри, так и между государствами. Пока же в ближайшей перспективе сотрудничество между государствами Содружества будет осуществляться преимущественно на двусторонней и субрегиональной основе в рамках созданных группировок внутри СНГ. Иначе говоря, будут продолжаться попытки реализовать концепцию и модели "разноскоростной" интеграции. В мирохозяйственную систему связей, различные региональные системы безопасности постсоветские государства будут вписываться преимущественно поодиночке.

Форсировать интеграцию постсоветских государств – значит заведомо обрекать себя на неудачу, демонстрировать преобладание текущих политических, военных и других конъюнктурных интересов над экономической целесообразностью.