Ю.В. Косов,
А.В. Торопыгин

К вопросу о мониторинге интеграции

On the question of the integration monitoring

Аннотация: Рассматриваются проблемы мониторинга процессов евразийской интеграции, в том числе и в сфере гармонизации и унификации законодательства.

Summares: Consider problems of monitoring processes of Eurasian integration including the harmonization and unification of the law.

Ключевые слова: Интеграционные процессы; система индикаторов; политический вектор мониторинга.

Keywords: Integration processes; system of indicators; for monitoring political direction.

Торопыгин
Андрей Владимирович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Начальник управления –
секретарь Постоянной комиссии
МПА ЕврАзЭС по торговой
политике и международному
сотрудничеству,
доктор политических наук
ToropyginAV@mail.ru

Toropygin Andrey Vladimirovic
St. Petersburg,
the Russian Federation
The EurAsEC Inter-Parliamentary
Assembly
Secretariat Head of the Inter-
Parliamentary relations department
– secretary of the IPA EurAsEC
Standing Commission on trade
policy and international cooperation
ToropyginAV@mail.ru

Косов Юрий Васильевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Декан факультета международных
отношений Северо-Западного
института управления Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской
Федерации,
доктор философских наук
kosov@szags.ru

Kosov Yuri Vasilyevich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Dean of the international relations
of the North-West Institute of the
Russian Academy of National
Economy and Public Administration
under the President of the Russian
Federation,
Doctor of Philosophy
kosov@szags.ru

Мониторинг – процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса. Он, согласно словарям, несет одну или более из трех функций:

– выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;

– устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ;

– устанавливает соответствия правил и контрактным обязательствам[1].

Кроме того, в международных отношениях под мониторингом понимают деятельность международных организаций по контролю за исполнением государствами своих обязательств по международным договорам[2]. Особую часть мониторинга, на наш взгляд, составляет мониторинг правовых основ интеграции. Одним из главных механизма этого процесса можно считать гармонизацию и одобрение иностранных регулятивных режимов. Можно согласиться с Е.В. Скурко, который предполагает, что эффективность норм «права интеграции» может быть определена показателем «интеграция (или степень интегрированности) правовых систем государств, входящих в интеграционное объединение»[3]. Для это-

[1] http://www.genon.ru/

[2] Там же.

[3] Скурко Е.В. Эффективность правового регулирования международной торгово-экономической интеграции: вопросы теории и практики // Новая правовая мысль. – 2003. №2 (3) 50. thpp://law.edu.ru.doc.document.asp.DocID=1237771.

го необходим сравнительно-правовой анализ национальных законодательств государств-членов, входящих в то или иное объединение.

Вместе с тем мониторинг региональной организации не может рассматриваться как исключительно техническая проблема. Это вопросы, которые касаются и методологической, и технической, и политической составляющих. Целью мониторинга, как правило, является оценка политики региональной интеграции в контексте «проблем реализации», с которыми сталкиваются региональные проекты, а также проверка качества управления им на региональном уровне[4].

Для проведения мониторинга необходимо выбрать систему индикаторов, параметров, по которым будет оцениваться процесс интеграции. Большинство таких систем были разработаны региональными и международными организациями, такими как Европейский союз, Европейский Центральный Банк (ЕЦБ), Межамериканский банк развития, Латиноамериканской ассоциацией интеграции, Общим рынком Восточной и Южной Африки, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии, Экономической комиссией ООН для Африки и другими.

Системы индикаторов формируются разными способами. Так, И.П. Гурова считает, что проблема измерения региональной торговой интеграции рассматривается в двух аспектах:

– с точки зрения соотношения процессов регионализации и глобализации;

– в контексте специального исследования процессов региональной интеграции.

В первом случае приоритет имеют показатели, характеризующие открытость экономики и взаимодействие интеграционного блока с остальным миром, во втором, – показатели, характеризующие структуру блока, интенсивность взаимодействия и взаимозависимость государств-участников[5].

Очевидно, что мониторинг может быть основан, как на традиционных, так и на относительных сравнительных индикаторах. Вторые дают возможность оценить интеграционную деятельность в соотношении, прежде всего с индивидуальными региональными целями или контрольными показателями. Сочетание обоих подходов также возможно, что доказывается системой индикаторов, предложенной экономической комиссией ООН для Африки[6]. Ряд экспертов предполагает, что именно таким образом можно сравнивать различные региональные системы. Но если в систему индикаторов с самого начала ее разработки не были включены соответствующие параметры, сделать это будет очень сложно. В этой связи Де Ломберде пишет: «…сравнение представляет собой деликатный политический вопрос регионального значения. При разработке системы индикаторов желательно изначально обсуждать с основными заинтересованными сторонами наличие в них сравнительных характеристик»[7].

В процессе мониторинга технические и политические вопросы тесно взаимосвязаны между собой. Практически все решения, связанные с мониторингом, включают политическую составляющую:

– решение о количестве оцениваемых параметров интеграции, которые должны быть учтены в системе индикаторов, определяются политическим мандатом мониторинга;

– решение о включении (межрегиональных) сравнений и оценочных показателей эффективности является выбором политического характера;

– решение о присвоении весов различным параметрам в системе мониторинга и при разработке составных индикаторов не может основываться исключительно на технических (статистических) критериях;

– решение о включении индикаторов эффективности государственного управления

[4] Де Ломберде Ф. Мониторинг индикаторов Евразийской интеграции: предварительный анализ// Евразийская экономическая интеграция. – 2009 №3 – С.52.

[5] Гурова И.П. Измерение глобальной и региональной торговой интеграции // Евразийская экономическая интеграция. – 2009. – №3 (4). – С.70.

[6] Де Ломберде Ф. Мониторинг индикаторов Евразийской интеграции: предварительный анализ// Евразийская экономическая интеграция. – 2009. – №3. – С.57.

[7] Там же. – С. 57.

(прозрачности, участи и подотчетности) также является политическим выбором[8].

– решение о проведении и цели мониторинга.

В проведенном Центром развития мониторинге «ЕС или постсоветская интеграция: куда тяготеет Россия?»[9] использовались следующие направления и система индикаторов:

1. Развитие инфраструктуры и информационная среда:

– новости (упоминания в сообщениях новостных агентств, в том числе Интернете, включая официальные сайты органов государственной власти);

– открытая информация о деятельности государственных и межгосударственных органов (документы, организационная структура, мероприятия, бюджеты, работа в области законодательного и нормативно-правового обеспечения интеграционных процессов).

2. Интеграция в области торговли:

данные об экспорте, импорте и товарообороте.

3. Сближение в финансовой сфере:

– сближение темпов роста цен;

– сближение динамики валютных курсов.

4. Интеграция в реальном секторе:

– конвергенция доходов: разброс ВВП по ППС на душу населения.

Полученный результат собственно и был ответом на поставленный вопрос: «Анализ интеграции России с различными региональными блоками демонстрируют заметные различия по направлениям интеграции. Прежде всего следует отметить более четкую структурированность институциональных взаимоотношений России и ЕС, а также более высокую степень интеграции России в торговые отношения с ЕС. В то же время интегрированность в торговой сфере неравномерна. Наиболее высока она для экспорта, что вызвано стремлением увеличить экспортные доходы. На постсоветском пространстве наиболее развитой является торговая интеграция России с ЕврАзЭС и ЕЭП»[10].

Таким образом, из постоянного во времени процесса мониторинга можно выбирать определенные направления и сравнивать их с обозначенными целями.

Более обширная и разработанная структура индикаторов используется в мониторинге, проводимом Евразийским банком развития (ЕАБР). Структура индикаторов Евразийской интеграции (разработанная ЕАБР) включает с себя три блока, соответствующих трем основным аспектам регионального взаимодействия:

(а) анализ региональной интеграции как интеграции рынков. В данном случае оценивается сближение стран с позиции масштабов потоков товаров, услуг и факторов производства между ними. В данный блок входят две группы показателей:

(а1) общие показатели: торговая интеграция и интеграция в сфере мобильности рабочей силы;

(а2) функциональная интеграция: интеграционное взаимодействие в трех ключевых областях экономического и социального взаимодействия стран СНГ (электроэнергетика, сельское хозяйство и образование).

(б) анализ региональной интеграции как конвергенции экономических систем. Оценивается сближение стран с позиции сходства основных количественных характеристик их экономического развития в четырех основных сферах: макроэкономика (динамика роста), финансовая политика, фискальная политика и денежно-кредитная политика;

(в) анализ институциональной кооперации. Оцениваются результаты взаимодействия стран в рамках формальных интеграционных проектов, функционирующих на постсоветском пространстве, с учетом широкого диапазона целей структур[11].

При этом оценка интеграции рынков и

[8] Там же. – С.53..

[9] ЕС или постсоветская интеграция: куда тяготеет Россия? //экономическое обозрение. – 2006. – №4. – С.13.

[10] Там же. – С. 16.

[11] Винокуров Е., Либман А. Система индикаторов евразийской интеграции: основные выводы//Евразийская экономическая интеграция. – 2009. – №4. – С. 41.

конвергенции экономических систем осуществляется на основе системы унифицированных показателей, в основном рассчитанных с использованием данных государственной статистики.

Оценка институциональной кооперации основана преимущественно на данных опроса экспертов, проведенного Евразийским банком развития (ЕАБР), а также данных, полученных в соответствующих организациях, и носит менее формализованный характер.

В общем виде Система индикаторов евразийской интеграции (СИЕИ) ЕАБР включает в себя девять индексов региональной интеграции: интеграция в сфере торговли, трудовой миграции, электроэнергетики, сельского хозяйства, образования, макроэкономики, монетарной, фискальной и финансовой политики, а также ряд показателей кооперации, основанных на данных экспертного опроса. Пять первых индексов оценивают уровень и динамику интеграции рынков. Четыре последних – уровень и динамику конвергенции экономик[12].

Анализ динамики показателей СИЕИ за 1999–2009 годы, пишут авторы, позволил сделать следующие основные выводы:

1. Интеграция на постсоветском пространстве развивается неравномерно как географически, так и с точки зрения сфер взаимодействия. За прошедшие годы резко возрос уровень интеграции в сфере трудовой миграции и взаимодействия на рынках образовательных услуг; в то же время наблюдается сокращение уровня интеграции в сфере торговли, энергетики и сельского хозяйства, а также дивергенции макроэкономических показателей постсоветских стран. При этом важно понимать, что негативные тенденции в какой-то степени обусловлены высокими темпами роста постсоветских экономик, при которых их размер систематически увеличивался быстрее, чем масштабы экономических связей.

2. Обобщенный показатель интеграции для постсоветского пространства в целом (регион СПГ-12) указывает на снижение уровня интеграции; в то же время пространство ЕврАзЭС (и особенно трех крупнейших государств – ЕврАзЭС-3) стало более интегрированным.

3. Лидерами интеграции на постсоветском пространстве остаются небольшие страны – Киргизия, Армения и Таджикистан. Сводный показатель интеграции для крупных стран заметно ниже, и прежде всего это касается России. Причиной этого является, опять же, большой размер экономики, делающий относительную роль взаимосвязей на постсоветском пространстве менее значимой. За некоторыми исключениями, рейтинг участия постсоветских стран в процессах региональной интеграции остается слабым на протяжении десяти лет. В то же время уровень интеграции в рамках отдельных групп постсоветских стран, определенный на основе сводного показателя, заметно варьируется, что связано преимущественно с динамикой показателей конвергенции экономик. Индексы интеграции рынков также стабильны и сохраняют устойчивый порядок на протяжении прошедшего десятилетия.

4. В сфере интеграции рынков отчетливо прослеживается существование пространственных кластеров интеграции в регионе СНГ. В частности, в сфере энергетики, сельского хозяйства и образования уровень интеграции в ЦА выше, чем на постсоветском пространстве в целом, хотя этот показатель и сокращается в течение ряда лет. В сфере торговли и миграции наиболее интенсивные взаимосвязи формируются между соседними странами. В то же время можно констатировать, что Россия не является единственным «интеграционным центром» на постсоветском пространстве. В сфере миграции немаловажную роль играет Казахстан. Для показателей конвергенции экономик свидетельства существования пространственных кластеров отсутствуют. По всей видимости, их динамика во многом определяется эволю-

[12] Там же. – С. 41.



цией внутренней экономической политики постсоветских стран[13].

Таким образом, мониторинг интеграционных процессов дает возможность объективно оценивать развитие этого процесса во времени. Но необходимо помнить, что мониторинг имеет системные ограничения, которые сводятся в основном к следующему:

– в процессе мониторинга задействовано малое количество субъектов;

– объектом мониторинга в различных системах выступают различные логические компоненты региональной интеграции;

– на практике мониторинг преследует различные цели, включая оценку предпосылок, уровня и политических мер региональной интеграции, оценку вклада отдельных стран в процесс региональной интеграции, сравнение и оценку финансируемых донорами программ поддержки и их стратегического использования в контексте межрегиональных переговорных процессов;

– система мониторинга страдает зачастую слабой концептуальной основой и отсутствием четких критериев для отбора индикаторов;

– системы индикаторов значительно различаются по охвату и объему: от 10 до 150 параметров.[14]

Но даже если увеличить еще больше количество параметров, мониторинг не даст ответ на вопрос, достигнута ли общая/главная цель интеграции, которую можно сформулировать как: «Основной целью евразийской интеграции является повышение качества жизни населения народов Евразии».

Вместе с тем очевидно, что без наличия соответствующих критериев, с помощью которых однозначно можно определить понятие «качество жизни», указанная цель может превратиться просто в лозунг.

Существуют различные системы критериев для определения этого понятия. Так, качество человеческих ресурсов оценивается в ежегодных докладах ООН о развитии человеческого потенциала, которые готовит ПРООН. Основной показатель в них – индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), – интегративный показатель, учитывающий: 1) фактор благосостояния (ВВП на душу населения); 2) фактор здоровья (ожидаемая продолжительность жизни); 3) уровень образования населения.

Коэффициент Джини характеризует неравенство в доходах. В РФ он равен 0,4[15]. Можно сравнить с США (0,45), Бразилия (0,6), Китай (0,47) (данные М.И. Кротова).

В последнее время стал использоваться так называемый «индекс счастья». По данным опросов ВЦИОМ, в РФ чувствовали себя счастливыми: в 1992 г. -12% респондентов, в 2008 – 77%, в 2010 -72%.

Наиболее полная система критериев качества жизни была разработана М.И. Кротовым; она включает следующие показатели:

– душевой ВВП, отражающий производство социально необходимых товаров;

– производство и потребление основных продуктов питания в соответствии с обоснованными нормами;

– обеспечение высокого качества товаров и услуг на национальном рынке, конкурентноспособности отечественной продукции, и ее соответствие мировому уровню;

– достижение дифференцированных по регионам и гарантированных законом социальных стандартов обеспеченности комфортным, достаточным (более одной комнаты на члена семьи) и доступным (по отношению к среднему доходу) жильем, услугами охраны здоровья, культуры, транспорта, связи и т.д.;

– гарантированный уровень минимальной оплаты труда, пенсий, пособий, соответствующий новому прожиточному уровню, учитывающему расходы на оплату услуг ЖКХ, аренду жилья, воспитание детей;

– достижение нового уровня образования, квалификации, информационного обеспечения и инновационной активности граждан;

[13] Там же. – С.43–44..

[14] Де Ломберде Ф. Мониторинг индикаторов Евразийской интеграции: предварительный анализ// Евразийская экономическая интеграция. – 2009. – №3. – С. 53.

[15] Ведомости. – 2009. – 18 августа.

– обеспечение необходимого уровня качества окружающей среды;

– здоровье населения;

– забота о детях и матерях;

– культура и физическое воспитание;

– общественная безопасность;

– антикоррупционная деятельность;

– качество политической системы[16].

Автор показателей говорит, что нумерация показателей отнюдь не свидетельствует об их значимости. Для России основным приоритетом является забота о детях и окружающей среде. Особую подсистему образуют социальные ценности: честность, взаимность, выполнение обязательств. Степень соблюдения социальных норм проявляется в уровне преступности, прочности брака, выполнении родительских обязанностей, участии граждан в общественной жизни. Поэтому, как и способности и знания людей (человеческий капитал), социальные ценности образуют социальный капитал. Этот капитал, наряду с человеческим, является одновременно и целью и фактором инновационного развития[17].

Очевидно, что эта система показателей не может быть окончательной. Но она может служить основой для разработки целевых установок социально-экономического развития и выработки адекватных форм повышения качества жизни.

Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС в 2013 году была принята Система индикаторов социального развития Евразийского экономического сообщества, которая включает в себя следующие индикаторы:

1. Индикаторы в области социально-трудовых отношений:

- демография;

- уровень жизни;

- занятость населения;

- социальная защита и пенсионное обеспечение.

2. Индикаторы в области образования:

– дошкольное воспитание и обучение;

– общее среднее образование;

– техническое и профессиональное образование;

– высшее образование;

– расходы государственного бюджета на образование;

– уровень образования населения.

3. Индикаторы в области здравоохранения:

– обеспеченность врачебными кадрами;

– обеспеченность медицинской помощью населения;

– государственные минимальные социальные стандарты в области здравоохранения;

– медицинское образование;

– расходы государственного бюджета на здравоохранение[18].

Что касается мониторинга в области законодательства, то в этом случае можно рассматривать два процесса:

– гармонизацию – сближение механизмов правового регулирования двух и более государств в отдельных отраслях в форме утверждения общих норм;

– унификацию – введение двумя или более государствами единообразных норм[19].

При этом для мониторинга, и в том и другом случае, необходимо провести сравнительно-правовой анализ национального законодательства, выявив либо «общие правила», либо «единообразные формы». В реальной жизни это весьма сложно, если отсутствует прямая информация. Дело в том, что парламенты государств – членов ЕвАзЭС представляют в Ассамблею лишь информацию об использовании парламентами государств – членов ЕврАзЭС актов

[16] Кротов М.И. Политико-экономические проблемы модернизации: опыт России и СНГ (очерки). – СПб.– Изд. дом С.-Петерб.гос. ун-та, – 2011. – С. 90–98.

[17] Там же. – С. 96.

[18] О системе индикаторов социального развития Евразийского экономического сообщества. Материалы КПП при ЕврАзЭС от 11 декабря 2012. Москва 11 декабря 2012.

[19] Скурко Е.В. Эффективность правового регулирования международной торгово- экономической интеграции: вопросы теории и практики // Новая правовая мысль. – 2003. – №2 (3) 50. thpp://law.edu.ru.doc.document.asp.DocID=1237771.

Межпарламентской Ассамблеи по приоритетным направлениям развития Сообщества. Например, относительно «Рекомендаций по гармонизации законодательств государств – членов ЕврАзЭС в сфере упрощения процедур торговли» была получена следующая информация:

– использованы при подготовке проектов законов РБ по региональной политике и местному самоуправлении (Республика Беларусь);

– использованы при внесении изменений и дополнений в Кодекс РК от 30 июня 2010 года «О таможенном деле в Республике Казахстан», приняты 10 июля 2012 года, и при подготовке Концепции Информационной системы РК «Единое окно по экспортно-импортным операциям» (Республика Казахстан);

– Российская Федерация присоединилась к Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур, Закон «О таможенном регулировании в РФ» (Российская Федерация);

– использованы при внесении изменений более чем в 40 законодательных актов, для вступления в ВТО и для вхождения в Таможенный союз ЕврАзЭС (Республика Таджикистан).

Таким образом, можно говорить о том, что мониторинг интеграционных процессов постоянно идет практически во всех сферах интеграции, что дает возможность оперативно вносить изменения в их развитие.

Особую часть мониторинга, на наш взгляд, составляет мониторинг правовых основ интеграции. Одним из главных механизма этого процесса можно считать гармонизацию и одобрение иностранных регулятивных режимов.

Вместе с тем, мониторинг региональной организации не может рассматриваться как исключительно техническая проблема. Это вопросы, которые касаются и методологической, и технической, и политической составляющих.