В.А. Свиридович,
ведущий научный сотрудник Отдела
экономико-правовых исследований Института экономики
Национальной академии наук Республики Беларусь,
кандидат экономических наук

Экономическая интеграция Беларуси и России в свете европейского опыта межгосударственного сближения

Сложное финансовое положение белорусской экономики, сохраняющееся у нас еще с 90-х годов XX в., постоянно заставляло и заставляет руководителей республики искать пути его исправления и улучшения. В этой связи едва ли не самым простым и очевидным представлялся тесный экономический союз Беларуси с Россией. В пользу такого сближения говорит как общее историческое прошлое, так и многие постсоветские экономические реалии. Например, доля РФ в объеме внешней торговли нашей республики (товарами) является исключительно высокой – около 50%. Потенциальная же емкость российского рынка, по сравнению с внутренним рынком Беларуси, является просто гигантской.

При этом реальная заинтересованность в дальнейшем межгосударственном сближении была и есть не только в Республике Беларусь, но и в Российской Федерации, экономические и геополитические интересы которой, особенно в Европе, далеко выходят за рамки ее нынешних государственных границ. Это не могло не отразиться на экономических взаимоотношениях двух стран, хотя и преследующих собственные цели, но объективно заинтересованных друг в друге и в стабильных партнерских отношениях. Их развитие в экономической сфере, планировавшееся завершиться теснейшим экономическим союзом двух государств и переходом их на единую валюту, мы и рассмотрим. Данная тематика важна не только сама по себе, но и как достаточно типичный пример выстраивания межгосударственных отношений на постсоветском экономическом пространстве. При этом, конечно, необходимо обратить внимание и на соответствующий опыт Европейского союза.

В целом, тема экономической интеграции двух государств и последующий их переход к общей валюте обсуждается в Минске и Москве уже с середины 90-х годов. При этом периодически ведутся интенсивные переговоры, делаются многозначительные заявления, подписываются различные договоры и соглашения. Можно отметить и тот

факт, что в прошлом переговорный процесс каждый раз заметно интенсифицировался и достигал определенного пика накануне президентских выборов в Республике Беларусь или Российской Федерации.

Но помимо внутриполитических расчетов обоих партнеров по переговорам, были факторы и иного рода: например, на поведение белорусской стороны влияли ряд чисто экономических реалий – сильнейшая сырьевая, сбытовая, энергетическая и финансовая зависимость от России. Причем вопрос дальнейшего усиления или же постепенного ослабления указанной выше зависимости есть вопрос не только экономический, но и политический. Одним из возможных способов решения подобных политико-экономических вопросов является общенародный референдум. Попутно отметим, что в европейских странах именно таким путем часто решался вопрос о предельно тесной экономической интеграции и переходе к единой валюте – евро, т.е. о ратификации Маастрихтских соглашений.

Однако в данный момент нас интересует не формально-правовое оформление межгосударственной интеграции Беларуси и России, а реально закладываемая сюда экономическая суть. Она определяется конкретным наполнением соответствующих («экономических») статей, содержащихся в подписанных и ратифицированных договорах и соглашениях. В этой связи среди двусторонних договоренностей наибольший интерес, несомненно, представляет Договор о создании Союзного государства Беларуси и России от 8 декабря 1999 года, а также прилагаемая к нему Программа действий по реализации положений этого договора. Бесспорный приоритет названных документов прямо предусматривает 70-я статья Договора, которая гласит: «Статья 70. 1. Договор об образовании Сообщества Белоруссии и России от 2 апреля 1996 года и Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года прекращают действие с момента вступления в силу настоящего Договора…» [1, с. 8].

К сожалению, подписанный 8 декабря 1999 года двусторонний Договор, как и все предыдущие документы такого рода, имел один, но весьма существенный изъян: большинство его статей, особенно экономической направленности, страдало декларативностью и отсутствием четкого механизма их практической реализации. Например, по поводу направлений и механизмов экономической интеграции там говорилось следующее:

«Статья 21. В целях создания единого экономического пространства государства-участники принимают согласованные меры по поэтапному сближению основных социальных и макроэкономических показателей развития и проводят единую структурную политику.

Статья 22. В Союзном государстве поэтапно вводится единая денежная единица (валюта) с одновременным созданием единого эмиссионного центра…

Статья 26. В Союзном государстве создается и действует единое законодательство в части обслуживания и погашения внешнего и внутреннего долга, порядка осуществления внешних заимствований и иностранных инвестиций…» [1, с. 3–4].

В Программе действий, помимо сроков реализации всех основных направлений и этапов межгосударственного сближения, давалась и их содержательно-функциональная характеристика. По поводу же интересующих нас вопросов интеграции в финансово-экономической сфере в ней предусматривалось, например, следующее:

«1. Выравнивание основных макроэкономических показателей и проведение единой структурной политики. 1.1. Государства-участники в рамках Союзного государства осуществляют меры по сближению основных социальных и макроэкономических показателей экономического развития... Срок – постоянно, начиная с 2000 года...

3. Введение единой денежной единицы. 3.1. В ходе формирования единого экономического пространства осуществляется ва-

лютная интеграция на основе введения единой денежной единицы (валюты)…

4. Унификация налогового законодательства и проведение с 2001 года единой налоговой политики… 4.2. На втором этапе осуществляется переход к единой налоговой политике, единым принципам взимания налогов…Срок – 2001 год» [1, с. 9–10].

В целом же экономическое сближение характеризовалось и описывалось тут в самых общих чертах, без необходимой конкретизации и детализации. Все соответствующие статьи (разделы) Договора и Программы не имели, во-первых, содержательно-критериальной конкретности и определенности; во-вторых, действенных механизмов практической реализации и контроля. Указанные обстоятельства фактически превращали «Договор о создании Союзного государства» в «Договор о намерении создания Союзного государства», т.е. в «Декларацию о намерениях» (по крайней мере, в сфере экономической интеграции двух стран). Отличия же Декларации от Договора весьма существенны и хорошо известны.

Особо следует отметить предельную временную сжатость и «сверхдинамизм» всех намеченных этапов строительства Союзного государства. Предполагалось за пять лет фактически закончить экономическую интеграцию двух независимых государств в единое целое. Данный подход разительно отличается от 50-летнего европейского опыта – именно столько лет послевоенная Европа шла к единой валюте. Это движение началось с создания Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 году.

Создание ЕОУС стало принципиально новым шагом в международном экономическом сотрудничестве, заложившим прочные основы дальнейшей европейской интеграции. Кратко отметим лишь ее наиболее важные последующие этапы, постепенно углублявшие и расширявшие интеграцию: 1957 г. – Договор о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС); 1965 г. – Договор о слиянии ЕОУС, ЕЭС и Евратома; 1986 г. – Единый европейский акт; 1991 г. – Договор о Европейском союзе, предусматривавший введение в обращение общей валюты, т.е. евро. Важную роль здесь сыграл период сближения значений макроэкономических показателей отдельных стран и использование точных (цифровых) критериев этого сближения. В подписанных соглашениях все это тщательным образом регулировалось и подробно регламентировалось: Статья 104c, Статья 109j, Протокол о процедуре, касающейся чрезмерного дефицита, Протокол о критериях сближения и т. д. [2, с. 68–69, 82–83, 216, 218].

Последний представляет собой весьма объемный документ, состоящий из семи крупных разделов. Его неотъемлемой частью являются также 10 дополнительных протоколов, 8 деклараций и одно специальное соглашение. Закономерна их общая направленность на соответствующее оформление и дальнейшее упрочение Европейского союза (Сообщества), как некоего наднационального и межгосударственного единства. Именно с таких позиций и рассматривался в подписанных документах весь дальнейший социально-экономический прогресс в ЕС.

При этом, однако, соответствующие документы Европейского союза не были абсолютно идеальны. В них имелись некоторые изъяны, детально обсуждать которые в данной статье вряд ли целесообразно.

В целом же сравнение фактического содержания отечественного и европейского «интеграционного законодательства», касающегося сближения в финансово-экономической сфере, позволяет наглядно увидеть слабые стороны тех документов, которые были подписаны в Москве 8 декабря 1999 года, а также ряда последующих соглашений. Особенно бросается в глаза их рекомендательно-пожелательный характер, проистекающий из-за отсутствия конкретных (в том числе и цифровых) критериев и нормативов межгосударственного экономического сближения. А раз не предусмотрено четких ориентиров и ясных механизмов экономической интеграции двух стран, то и вся

последовательность реализации намеченной Программы действий «повисает в воздухе», становится эфемерной.

Наглядным примером этого может служить уже упоминавшийся нами пункт 3.1. Программы действий, непосредственно касающийся введения единой денежной единицы на территории Союзного государства. В этом пункте Программы прямо предусматривалось (в течение IV квартала 1999 года – I квартала 2000 года) подписание Соглашения о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра. В подписанном вскоре Соглашении было сказано следующее:

«Статья 6. С учетом хода реализации Договора о создании Союзного государства Правительство Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь и Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации внесут в Высший Государственный Совет Союзного государства предложения о статусе, задачах и функциях единого эмиссионного центра Союзного государства…

Статья 11. Стороны договорились принять меры, направленные на унификацию национального законодательства, регулирующего статус, задачи и функции Центрального банка Российской Федерации и Национального банка Республики Беларусь в проведении денежно-кредитной политике» [3, с. 7–8].

Декларативность и неконкретность, о вреде чего мы уже говорили выше, здесь полностью сохранились. Из содержимого Статьи 6 и Статьи 11 это очень хорошо видно.

Тем не менее, эффективное интеграционное взаимодействие в экономической сфере представляет и сегодня значительный интерес, ибо содержит в себе большой позитивный потенциал. Данная задача в свете осуществляемой российско-белорусской экономической интеграции может решаться поразному. Укажем несколько возможных, хотя и принципиально разных подходов к ее практическому разрешению.

Первый. Суть его в том, что в течение определенного (переходного) периода и Россия, и Беларусь самостоятельно осуществляют реформирование и стабилизацию своих финансово-экономических систем; ориентируясь, естественно, на общие цели и конкретные цифры нормативных макропоказателей. После успешного завершения данной работы, необязательно одновременно, для последующей экономической интеграции уже не будет существовать ряда нынешних препятствий, и часть функций управления синхронизированными экономиками можно будет легко передать межгосударственным органам.

Второй. Здесь на время переходного периода создается несколько наднациональных управляющих структур, наделенных соответствующими полномочиями. Именно на эти структуры (высшие органы управления) и ложится основная ответственность за решение наиболее острых финансово-экономических проблем, накопившихся в Беларуси и России к настоящему времени. Национальные же органы управления здесь будут призваны лишь точно исполнять различные директивы и указания, принятые на наднациональном (межгосударственном) уровне. После успешного решения на территории двух стран всех наиболее актуальных и принципиально важных экономических вопросов, т.е. реального окончания переходного периода, национальным органом двух стран постепенно возвращаются функции оперативного управления. Однако выработка и контроль за реализацией стратегических целей и приоритетов дальнейшего экономического развития остается прерогативой «союзных» структур.

Третий. В его основе лежит идея создания (на время переходного периода) ряда совместных, а не наднациональных органов экономического управления. Естественно, что правовой статус сторон в этих органах должен быть четко зафиксирован. Эти разнообразные совместные структуры (комитеты, комиссии, координационные советы, рабочие группы и т. д.), состоящие из руководи-

телей или представителей соответствующих национально-экономических ведомств, министерств, предприятий и сфер бизнеса, осуществляют тесное взаимодействие по широкому спектру проблем, представляющих взаимный интерес. Они постепенно находят взаимоприемлемые решения, действуя путем тесной координации, кооперации, согласования и взаимовыгодного сотрудничества; при этом за каждой стороной постоянно сохраняется право «вето».

Четвертый. Здесь одна из сторон, а ею реально может быть только Россия, фактически осуществляет динамичное «подтягивание» другой, т.е. Беларуси, до собственного экономико-правового уровня. При этом российские экономические структуры, что естественно, будут главенствовать и практически выступать от имени Союзного государства.

Пятый. Фактически представляет собой некую трансформацию труднореализуемой (в ее нынешнем виде и состоянии) идеи Союзного государства в более привлекательное, жизнеспособное и широкое экономико-интеграционное объединение, включающее несколько республик бывшего СССР. В условиях экономического неблагополучия, явно принимающего хроническо-затяжной характер, их (республик) естественной и предсказуемой реакцией становится более внимательный, самокритичный и заинтересованный поиск друзей, союзников и партнеров.

Типичным примером может служить недавно громко заявивший о себе Таможенный союз, сегодня объединяющий в своем составе Беларусь, Казахстан и Россию. Позитивный потенциал трехстороннего сотрудничества здесь достаточно очевиден и сомнений не вызывает. При этом, однако, наши прежние «интеграционные» ошибки (декларативность, рекомендательность и т. д.) вновь дали о себе знать. Приведем в подтверждение только один пример, относящийся к деятельности и реальным экономическим правомочиям Комиссии Таможенного союза, которая первоначально позиционировалась «как единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза» [4, с. 16]. Однако на практике ее «голос» стал быстро превращаться из решающего в совещательный, а регулятивные функции уступать место информационно-консультативным. Это хорошо видно из текста широко известного решения Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 18, санкционировавшего введение на территории трех стран (Беларуси, Казахстана и России) Единого таможенного тарифа с 1 января 2010 г. По поводу одного достаточно частного вопроса (беспошлинного ввоза Казахстаном сахара-сырца и роли Комиссии Таможенного союза) в этом документе сказано следующее: «…Республика Казахстан информирует Комиссию Таможенного союза о ежегодных объемах ввоза сахара-сырца для промышленной переработки в соответствии с формируемым на предстоящий период балансом производства и потребления сахара в Республике Казахстан.

По решению Комиссии могут быть проведены соответствующие консультации государств – участников Таможенного союза в целях недопущения дестабилизации на рынке сахара Таможенного союза» [5, с. 2].

Мы дали здесь эскизные наброски только нескольких подходов (моделей) межстрановой экономической интеграции. В реальной же действительности их может быть больше. Причем абсолютно у всех, при научном анализе, обязательно выявятся как существенные достоинства, так и недостатки. И только в одном случае это фактически невозможно сделать – если сама модель интеграции четко не определена и не зафиксирована, т.е. объект научного анализа не имеет ясных политико-экономико-правовых очертаний, он эфемерен и многозначен одновременно.

Ныне уже достаточно очевидно, что прежняя (декларативно-расплывчатая) модель белорусско-российской экономической интеграции себя фактически исчерпала. Дальнейшая ориентация на нее не будет способствовать успешному решению накопившихся финансово-экономических про-

блем. Искусственное же (волевое) форсирование интеграционных процессов вряд ли способно помочь делу, ибо оно не приведет к быстрому или автоматическому улучшению общего финансового состояния национальных экономик, поднятию их инвестиционной привлекательности, снижению объемов накопленной задолженности, увеличению платежеспособности хозяйствующих субъектов, повышению уровня внутренних сбережений и т. п. Динамичное и продолжительное нарастание позитивных изменений станет здесь возможным лишь тогда, когда заинтересованные стороны, участвующие в соответствующих процессах и переговорах, осознают причины прежних неудач и реально сложившуюся ситуацию, откажутся от иллюзий быстрых и простых решений, изменят свое отношение к опыту других стран, начнут учитывать (помимо собственных) и интересы партнеров, поднимут на минимально-необходимый уровень взаимное доверие, станут использовать однозначно трактуемые и легко проверяемые показатели и критерии, разработают действенные меры взаимного контроля и ответственности, повысят степень прозрачности и предсказуемости принимаемых (на национальном уровне) решений, добровольно откажутся (в пользу правовых) от иных способов разрешения возникающих конфликтов, согласуют и конкретизируют ближайшие, среднесрочные и перспективные цели экономического сотрудничества.

По мере решения этих задач реализация позитивного потенциала экономической интеграции у нас существенно увеличится и ускорится.

Литература

1. Договор о создании Союзного государства // Республика. – 1999. – 11 дек. – С. 1–14. – (Приложение).

2. Единый Европейский акт; Договор о Европейском Союзе / Редкол.: Ю. А. Борко (отв. ред.) и др. – М.: Право, 1994. – Т. 2. – 252 с.

3. О ратификации Соглашения между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства: Закон Респ. Беларусь, 7 мая 2001 г., № 12-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 47. – 2/755.

4. О ратификации Договора о Комиссии Таможенного союза: Закон Респ. Беларусь, 9 июля 2008 г., № 382-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 173. – 2/1479.

5. О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества, 27 ноября 2009 г., № 18 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 287. – Ч.1. – 3/2347.

Ключевые слова: Беларусь, Россия; экономика; интеграция; критерии сближения; европейский опыт; общая валюта; механизм реализации.

Keywords: Belarus, Russia; economy; integration; integration criteria; European experience, common currency, realization procedure.