



Декабрьский прорыв

Интеграционные процессы в СНГ в 2010 году

Уходящий год ознаменовался рядом заметных политических событий в жизни отдельных стран СНГ и различных коллективных структур внутри Содружества.

В начале года состоялись президентские выборы на Украине. Во втором туре этих выборов лидер Партии регионов Виктор Янукович выиграл у тогдашнего премьер-министра страны Юлии Тимошенко. Предыдущий президент Виктор Ющенко потерпел сокрушительное поражение, заняв в первом туре пятое место с 5% голосов, что является двойным мировым рекордом (и по месту, и по результату) для действующего главы государства. Точнее, анти-рекордом.

Смена власти в Киеве привела к значительному улучшению отношений между Украиной и Россией. Уже весной президенты Медведев и Янукович подписали Харьковские соглашения «газ в обмен на флот». Россия снизила для Украины цены на газ, благодаря чему срок аренды главной базы Черноморского флота России – Севастополя – продлен до 2042 года. В отношениях стран исчезла идеологическая конфронтация с играми на исторических моментах и проблемах языка.

При этом, разумеется, полной «идиллии» в российско-украинских отношениях ожидать не следует. Деление Украины на «запад» и «восток» никуда не делось, любой украинский президент обязан это деление учитывать. Что бывает, если глава государства начинает полностью игнорировать интересы одной из частей страны, можно было увидеть на примере краха Виктора Ющенко.

Чрезвычайно драматическим стал этот год для Киргизии. В апреле в этой стране произошел мятеж, в результате которого был свергнут президент Курманбек Бакиев (напомним, что и сам он пришел к власти после аналогичного мятежа в 2005 году). Возглавила временное правительство Киргизии Роза Отунбаева. Однако оно не смогло предотвратить межэтнических столкновений на юге страны (между киргизами и узбеками), которые привели к многочисленным жертвам. Несмотря на это, был проведен референдум, в ходе которого кир-



ФОТО ДМИТРИЯ АСАХОВИТАР-ТАСС

гизские избиратели одобрили изменение формы правления с президентской на парламентскую. Парламентские выборы в Киргизии состоялись в октябре и принесли победу оппозиции (то есть сторонникам свергнутого Бакиева). Однако сформировать парламентское большинство и, соответственно, правительство удалось лишь в середине декабря. Страна продолжает жить в условиях острейшего политического и экономического кризиса, при этом нет никаких гарантий того, что коалиция в парламенте будет долговечной.

Схожая ситуация складывается в Молдавии, где с апреля 2009 года нет ни президента, ни полноценного правительства. Здесь, как и в Киргизии, имеет место парламентская форма правления, что и стало причиной безнадёжного «политического пата». В этом году, правда, в стране прошел референдум, на котором избирателям предлагалось вернуться к прямым всенародным выборам президента. Однако решение не было принято из-за слишком низкой явки. Поэтому в ноябре состоялись третьи за полтора года парламентские выборы, которые, судя по

всему, не смогут изменить ситуацию. Ни одна реально возможная коалиция не будет иметь решающего большинства для того, чтобы избрать президента. При этом усиливается давление на Молдавию со стороны Румынии. Цель Бухареста – «отпустить» Приднестровье, которое де-факто и так является независимым, а остальную Молдавию включить в состав Румынии.

Состоялись парламентские выборы в Азербайджане. Здесь, как и следовало ожидать, полную победу одержала правящая партия «Единый Азербайджан».

Важным событием в жизни постсоветского пространства стал декабрьский саммит ОБСЕ в Астане с участием всех 56 стран, входящих в эту организацию. Как известно, подобных мероприятий не проводилось с 1999 года, а на территории бывшего СССР – вообще никогда. На саммите даже удалось принять резолюцию, подтверждающую, что ОБСЕ продолжает следовать принципам Хельсинкских соглашений 1975 года.

Страны СНГ продолжали строительство различных интеграционных объединений. Так, Коллективные силы оперативного ре-

агирования (КСОР) ОДКБ провели очередные учения в Чебаркульском полигоне в Челябинской области. В них приняли участие воинские контингенты России, Казахстана, Таджикистана, Армении и Киргизии. При этом вышеупомянутые события в Киргизии в апреле и июне вызвали очередную дискуссию о роли КСОР ОДКБ. Их полное вмешательство в эти события побудило ряд наблюдателей заявить, что коллективные военные структуры ОДКБ недееспособны. Впрочем, другие эксперты считают, что конфликт в Киргизии носил чисто внутренний характер, следовательно, внешнее вмешательство в него было бы непропорционально.

Тем не менее именно из-за «киргизской проблемы» главными темами Совета коллективной безопасности ОДКБ, состоявшегося в декабре в Москве, стали вопросы совершенствования механизма кризисного реагирования Организации. На этом Совете решением глав государств – участников ОДКБ были внесены изменения в Договор о коллективной безопасности, в Устав Организации, Правила процедуры, Положения об органах ОДКБ, касающиеся со-

вершенствования системы кризисного реагирования.

В Договор о коллективной безопасности внесены уточнения в части, касающейся выработки и реализации мер по оказанию помощи государствам-участникам в целях нейтрализации угроз их безопасности, территориальной целостности и суверенитету. Соглашенные изменения в Устав ОДКБ предполагают принятие совместных мер к формированию действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей коллективную защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету и реализации права на коллективную оборону.

Также к подписанию был представлен новый документ – «Положение о порядке реагирования на кризисные ситуации Организации Договора о коллективной безопасности». Оно регламентирует алгоритм работы уставных, постоянно действующих рабочих органов, предусматривается проведение экстренных консультаций и принятие решений о мерах, направленных на предотвращение (урегулирование) кризисной ситуации. Необходимость принятия этого документа обусловлена тем, что иногда у разных стран – членов ОДКБ имеются разные взгляды на какую-либо кризисную ситуацию. Поскольку в документах ОДКБ предусмотрено принятие решения консенсусом, это может парализовать деятельность Организации. Предполагается допустить вариант принятия решений при условии, если одна или несколько стран не готовы принимать участие в коллективных действиях, но не возражают против участия в них остальных стран-членов.

Декабрьский Совет коллективной безопасности ОДКБ в Москве перешел в более широкий формат заседания Совета глав государств СНГ, в котором приняли участие президенты государств-участников, за исключением лидеров Молдавии и Туркмении. Здесь также значительное место заняли вопросы сотрудничества в правоохранительной и военной сферах. Главы государств рассмотрели проект Договора государств – участников СНГ о международном розыске, а также проекты це-

левых программ на 2011-2013 годы по борьбе с преступностью, терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, торговлей людьми.

Также были рассмотрены Концепция военного сотрудничества на период до 2015 года и План мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики на 2011-2015 годы. Концепция нацелена на дальнейшее совершенствование многостороннего военного сотрудничества государств – участников СНГ на среднесрочную перспективу. В ней получило развитие принципиальные положения Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, одобренной решением Совета глав государств Содружества от 5 октября 2007 года о сохранении и укреплении государствами – участниками СНГ имеющихся направлений военного и военно-технического сотрудничества, а также необходимости развития новых перспективных направлений взаимодействия в военной сфере.

Декабрьские встречи в Москве сопровождался политическим прорывом в самом «продвинутом» и узком интеграционном формате внутри СНГ – формате Таможенного союза и Единого экономического пространства (ЕЭП) Беларуси, Казахстана и России. Как известно, в уходящем году здесь имели место очень серьезные проблемы из-за экономических разногласий между Москвой и Минском. Проблема эта касалась работы Таможенного союза, в частности экспортных пошлин на российскую нефть, действовавших в отношении Беларуси. В Минске настаивали, что это идет против правил Таможенного союза, на что в Москве дали понять – пошлины отменяют, как только Беларусь ратифицирует документы по ЕЭП.

Накануне встречи глав государств – участниц Таможенного союза эту проблему пытались решить премьеры России и Беларуси, но переговоры к официальным заявлениям не привели. Ситуацию изменила встреча президентов – Дмитрия Медведева и Александра Лукашенко. Россия добилась от Беларуси принятия нормативных документов ЕЭП, после ратификации которых будут отменены и экспортные пошлины на нефть для Минска. Россия будет поставлять нефть в Беларусь беспрошлично, а с белорусских нефтепродуктов, экспортируемых в Европу, пошлины будут браться на внешних границах и перечисляться в российский бюджет. По оценкам экспертов, для Беларуси экономический эффект от отмены пошлин составит почти 4 миллиарда долларов.

Ранее на уровне глав правительств и вице-премьеров были подписаны 14 документов из общего пакета ЕЭП. На самом саммите доработали еще три: соглашения о согласованной макроэкономической политике, о создании условий на финансовых рынках для свободного движения капитала и о согласованных принципах валютной политики. Таким образом, завершилось формирование всей нормативной базы ЕЭП, чтобы оно смогло начать свою работу с 1 января 2012 года.

Лидеры России, Казахстана и Беларуси по случаю достижения договоренностей приняли Декларацию о формировании ЕЭП. Президент России Дмитрий Медведев заявил, что «наш новый Союз и ЕЭП будут открыты для вступления других стран».

При этом, если говорить объективно, вряд ли в ближайшее время следует ожидать вступления новых стран в Таможенный союз и ЕЭП. Дело в том, что экономики Киргизии и Таджикистана слишком слабы, поэтому Астана, Минск и Москва автоматически станут для них чистыми донорами, что вряд ли желательно. Армения не имеет общей границы ни с одной из стран – членов ТС-ЕЭП, что очень затрудняет интеграцию (особенно в таможенной сфере). Украина, как было сказано выше, к столь радикальному повороту на восток не готова, такой шаг вызовет полное отторжение в западных областях страны. Ну а больше никто, видимо, на членство в ТС-ЕЭП не претендует. По крайней мере, пока.

В целом СНГ остается «площадкой» для встреч глав бывших советских республик. Внутри него все более четко намечаются более узкие по составу, зато гораздо более продвинутые по степени интеграции форматы. Во-первых, это Союзное государство Беларуси и России и ТС-ЕЭП. Во-вторых – ОДКБ и ЕврАзЭС. Соответственно, главными «моторами» интеграции являются Беларусь, Казахстан и Россия. К ним присыкают Армения, Киргизия и Таджикистан. Членом ОДКБ является еще и Узбекистан, но надо признать, что его участие в Организации является чисто формальным.

Остальные страны – члены СНГ (Украина, Молдавия, Азербайджан, Туркмения) пока стоят в стороне. Дальнейшие их действия будут определяться тем, насколько успешными окажутся интеграционные процессы, иное поведение вполне естественно, у каждой страны свои интересы. С другой стороны, те, кто начал интеграцию первым, получит от нее гораздо больше выгод и преимуществ. Что вполне справедливо.

Порядок должен быть

Схема финансирования совместных проектов сложна, но результативна

Порядок разработки и принятия программ Союзного государства весьма сложен, а процесс согласований отнимает массу времени. Это обосновано тем, что распределяются немалые суммы – зачастую сотни миллионов рублей. Пока другого порядка нет – значит надо изучать существующую систему. Те, кто сумел в ней разобраться, уже не первый год успешно реализуют задачи межгосударственного значения.

Заказчики и исполнители

Порядок принятия программ определяет механизм взаимодействия органов Союзного государства, республиканских органов государственного управления Беларуси и иных организаций, подчиненных Правительству РБ, федеральным органам исполнительной власти России, юридических лиц РБ и РФ при разработке и реализации совместных программ.

Что же такое союзная программа? Это комплекс совместных мероприятий по укреплению безопасности, решению крупных социально-экономических задач, включающий в себя проведение научно-исследовательских, технологических, производственных, организационно-хозяйственных и других работ, увязанных по исполнителям, ресурсам и срокам их осуществления.

У каждой союзной программы есть государственный заказчик-координатор, государственные заказчики, головной исполнитель и другие исполнители.

Государственный заказчик-координатор – это республиканский орган госуправления, федеральный

орган исполнительной власти, отраслевой или функциональный орган СГ, обладающий необходимыми компетенцией для размещения госзаказов на выполнение работ по разработке программы и ее реализации. На него возлагается координация действий госзаказчиков.

Головной исполнитель – это зарегистрированное на территории соответствующего государства – участника СГ юридическое лицо, на которое госзаказчик возлагает текущее управление реализацией мероприятий программы.

Что немаловажно, исполнителем программы может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности или любое физическое лицо, которое выполняет работы (оказывает услуги) по разработке программы и (или) ее реализации в соответствии с государственным контрактами.

Отбор проблем

Республиканские органы государственной и федеральные органы исполнительной власти организуют отбор проблем, для решения которых запускаются программы строго в соответствии с целями, установ-



ленными Договором о создании Союзного государства, решениями Высшего Государственного Совета СГ и Совета Министров СГ.

При отборе учитываются значимость результатов решения определенной проблемы, целесообразность применения программно-

целевого метода ее решения на основе объединения финансовых, материальных, научных и других ресурсов Беларуси и России.

Решение о разработке проекта программы принимается Советом Министров Союзного государства по результатам рассмотрения концепции программы. Подготовка концепции осуществляется совместно республиканскими органами государственной и федеральными органами исполнительной власти, к компетенции которых относится решаемая проблема.

Концепция должна содержать краткое описание предлагаемой для решения проблемы, анализ причин ее возникновения, обоснование актуальности этой темы и собственно сам вариант решения.

В концепции также необходимо четко обозначить цели и задачи программы, предлагаемый срок ее реализации, ожидаемые результаты, перечень основных мероприятий, описание механизма управления проектом.

Далее в концепции нужно максимально обоснованно расписать финансовую сторону дела. В частности, указать потребность в денежных ресурсах в целом и по источникам финансирования с распределением по долевому участию и территориям государств-участников, по годам реализации, по направлениям расхо-

дования средств, по основным мероприятиям, с приложением всех расчетов.

Концепция не может быть полной, если в ней отсутствует предварительная оценка ожидаемой эффективности предлагаемого варианта решения проблемы.

Концепция подлежит согласованию с соответствующими государственными органами, а также с иными заинтересованными органами, а затем – с экономическими и финансовыми министерствами Беларуси и России.

По завершении согласований предполагаемый государственный заказчик-координатор представляет концепцию в установленном порядке в Совет Министров Союзного государства. Перед внесением концепции в Совмин СГ она направляется для одобрения правительствам двух стран.

Перед запуском

После утверждения концепции разрабатывается уже полномасштабный проект программы. К нему прилагаются паспорт программы, технико-экономическое обоснование и в случаях, предусмотренных законодательством государств-участников, – бизнес-план. При этом надо учитывать, что срок реализации программы не может превышать пяти лет.

Заказчик-координатор организует разработку проекта программы, координирует действия госзаказчиков в процессе разработки,

согласования и проведения экспертизы проекта, контролирует ход согласования программы, обеспечивает разработку механизмов управления и контроля над ее реализацией, целевых индикаторов и показателей эффективности расходования средств. Он также информирует Постоянный Комитет Союзного государства о ходе всех работ.

Решение об утверждении программы принимает Совет Министров по результатам рассмотрения проекта программы и прилагаемых к нему материалов.

Перед внесением в Совмин проект фактически по второму кругу подлежит согласованию с республиканскими органами государственной и федеральными органами исполнительной власти, а также с иными заинтересованными органами, а затем министерствами финансово-экономического блока. Также проект, как и концепция, направляется для одобрения правительствам двух стран. Таким образом, можно представить, какое число согласований ждет каждую программу до того, как она будет запущена.

Контроль над реализацией

Заказчик-координатор и госзаказчики организуют реализацию программы, обеспечивают достижение поставленных целей, несут ответственность за своевременное освоение средств, выделяемых из бюджета, их целевое, эффективное использование.

Реализация программы осуществляется на основе государственных контрактов, заключаемых с соответствующими исполнителями.

Финансирование программы может идти не только за счет средств бюджета Союзного государства, но и за счет привлекаемых внебюджетных источников. К ним относятся собственные средства

организаций – исполнителей мероприятий программы, заемные средства, средства фондов и общественных организаций.

Государственный заказчик-координатор совместно с госзаказчиками организуют и обеспечивают ведение отчетности о ходе реализации программы, проводят проверки выполнения мероприятий и расходования средств, формируют наблюдательный совет, научно-технический совет, координационное совещание или иные контрольные структуры.

Строгая отчетность

Существуют статистическая, аналитическая и итоговая отчетности о ходе реализации программ. Государственный заказчик-координатор представляет отчетность по программе в целом. Госзаказчики, головные исполнители и исполнители мероприятий программы дают отчет в части закрепленных за ними работ.

Непредставление отчетности в установленные сроки или нарушение требований к ее содержанию, выявление фактов нецелевого использования средств, а также иные причины, предусмотренные нормативными актами Союзного государства, являются основаниями для приостановления финансирования.

Сводная аналитическая информация о ходе реализации программ представляется Постоянным Комитетом Совету Министров Союзного государства. В аналитическую отчетность включаются сведения о достигнутых в отчетном году показателях, их соответствии целевым индикаторам, информация об использовании полученных результатов, предложения по их коммерциализации. В конце итогового отчета приводится оценка ожидаемого влияния результатов программы на различные сферы экономики.