

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

С.Г. Иванов

Рассматривается внешнеторговая деятельность Кыргызской Республики в период с 1992 по 2009 гг.

Ключевые слова: внешняя торговля; приоритет; политический аспект.

Либерализация внешнеторговой деятельности КР началась в 1992 г. в соответствии с тезисом Вашингтонского консенсуса при активном руководящем участии федерального агентства США ЮСАИД. Первыми результатами (1994 г.) стали: тарифное и нетарифное государственное дерегулирование торговли, отмена таможенных пошлин на экспортируемые товары и снижение пошлин на импортируемые товары, отмена лицензирования и квотирования отдельных товаров. В условиях политико-экономической неопределенности, без экспертных анализов и обсуждений едиными пакетами Кыргызстан подписывал все предлагаемые международные документы в области торговли.

Изначально вектор развития внешнеэкономических торговых отношений был ориентирован на восстановление традиционных связей в рамках СНГ. В этих целях 15.04.1994 г. главы государств СНГ подписали Соглашение о создании зоны свободной торговли, которое вступило в силу в Кыргызстане 28.12.1995 г.

В продолжение реализации Договора о создании Экономического союза от 24.09.1993 г. 29.03.1996 г. был подписан Договор о присоединении КР к Соглашениям о Таможенном союзе

(РБ, РК и РФ), который вступил в силу в КР с 21.07.1997. Республика присоединилась к Соглашениям от 6 и 20.01.1995 г. и к решению Межправительственной белорусско-казахстанско-российской комиссии от 22.11.1995 г. об условиях формирования Таможенного союза. С 1996 г. в КР отменены все действующие пошлины на экспорт.

Однако условия торговли КР с государствами СНГ ухудшались вследствие высокой инфляции, усложнённой системы взаимных расчётов (проблемы неплатежей), несогласованности тарифов, быстрого роста цен на сырьевые ресурсы, увеличения масштабов контрабанды и т.д. Также сказывалось увеличение транспортных расходов на взаимопоставляемые товары, что послужило причиной переориентации кыргызской торговли на соседние азиатские государства. Негативное влияние на экспорт КР оказывали: тарифные и нетарифные барьеры, создаваемые торговыми партнёрами по СНГ; незавершённость формирования зоны свободной торговли; отсутствие у кыргызских товаропроизводителей оборотных средств на приобретение сырья и материалов; слабый маркетинг в части поисков новых рынков сбыта; некон-

курентоспособность национальных товаров по дизайну, упаковке, качеству и т.д.¹

В июле 1996 г. начались переговоры США с руководством КР, проводились они через агентство ЮСАИД. Речь шла о присоединении республики к ВТО. 20 декабря 1998 г. Кыргызстан, первая из стран СНГ, получила официальное членство в ВТО. Экстренное вступление КР в эту организацию остается единственным мировым прецедентом подобного рода. Объяснялось это, как было объявлено обществу, политическим характером события.

Наиболее значимыми экономическими целями для Кыргызстана, вступившего в ВТО, были: возможность расширенного привлечения прямых иностранных инвестиций (вследствие уменьшения рисков), что позволило бы увеличить объем производства, занятости и поступлений в бюджет; получение режима наибольшего благоприятствования на мировых рынках для товаров и услуг, производимых в КР; расширение ассортимента импортных, качественных и дешевых товаров и услуг для граждан; получение свободы транзитных перевозок кыргызских товаров через территории стран-членов ВТО; возможность участия КР в механизмах разрешения споров при ВТО.

Достижение этих целей могло создать предпосылки для получения стратегических преимуществ для экономики КР перед другими странами СНГ: увеличить количество и улучшить качество инвестиций, повысить объем торговли товарами и услугами, способствовать развитию производства и увеличению занятости, гарантировать свободные транзитные перевозки товаров через территории стран ВТО. Конечная цель: ускоренное вхождение национальной экономики в мировую экономическую систему². КР, присоединившись практически ко всем соглашениям и “секторальным” инициативам стран-членов, вступила в ВТО на условиях членства “развитых стран”. Кроме того, республика подписала обязательство, замораживающее институциональную базу (запрещающее любые ее изменения после присоединения к ВТО), и соглашение, запрещающее КР вводить меры, протекционистские по отношению к действующим до вступления (данные обязательства не относятся к числу “главных документов ВТО”). Также республика

отказалась от использования льготных периодов по всем соглашениям и преференций, предоставляемых “развивающимся” странам.

В обмен на принятие КР этих условий в различных мировых рейтингах республика стала единственной в ЦА “страной, стремящейся к демократии”. 30 июня 2000 г. США отменили по отношению к КР поправку Джексона-Веника.

Однако, единолично вступив в ВТО, КР нарушила многосторонние договоры в рамках СНГ, ТС (ЕврАзЭС) и ЦАЭС о “выработке единой внешнеэкономической политики в отношении третьих сторон”.

Политическая оценка действий КР со стороны этих стран была резко негативной. Претензии были следующего характера: Кыргызстан не учитывал национальные интересы республики при подписании дискриминационных документов неолиберальной направленности ВТО. Это автоматически ставило под угрозу национальные интересы приграничных стран СНГ. Вступив в ВТО единолично, КР лишила страны СНГ возможности вступить в ВТО единым блоком (эффект масштаба, возникающий при осуществлении единой внешнеэкономической политики группой стран, предполагает получение дополнительных политических и экономических преференций). КР, позиционируя себя в роли “активного инициатора региональных интеграционных процессов”, без каких-либо политических консультаций со странами-партнерами, в одностороннем порядке нарушила ряд положений договоров (СНГ, ТС (ЕврАзЭС) и ЦАЭС), подписанных на высшем политическом уровне.

С 1999 г. происходил последовательный поворот торговой политики КР в сторону ВТО, сопровождаемый замедлением интеграционных процессов на постсоветском пространстве (внутри СНГ). Страны, граничащие с КР, одновременно с ее вхождением в ВТО ввели таможенные ограничения и повышенные налоги для защиты национальных товаропроизводителей от реэкспорта через КР более конкурентоспособных товаров из “развитых” стран. В результате КР оказалась фактически в изоляции от региональных интеграционных объединений: СНГ, ТС (ЕврАзЭС) и ЦАЭС.

Вместе с тем неординарный шаг КР послужил причиной интенсификации интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Имея худшие, по сравнению с РФ, РК и РУ экономические факторы, КР наглядно продемонстрировала возможную угрозу национальным интересам этих стран при отсутствии с их стороны дей-

¹ Кыргызская Республика: <http://www.welcome.kg/ru/economics/finance/hjuyt/>

² Омаров Н. КР в ВТО: уроки для России и СНГ. 09.08.2006: <http://www.tazar.kg/news.php?i=1545>

ствительного, а не декларируемого стремления к дальнейшей равноправной взаимовыгодной интеграции.

В связи с этим уже 26 февраля 1999 г. РБ, РК, КР и РФ, руководствуясь Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29.03.1996 г., заключили Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве. Документ выражал “решимость придать новый импульс развитию более тесной интеграции”, подтверждал “дружественные отношения” и необходимость “согласованных действий” с учетом “стремления Сторон стать членами ВТО”.

Стороны договорились: установить “режим свободной торговли товарами без изъятий и ограничений” (Гл. III, разд. 1, ст. 8); “согласовывать основные направления и этапы структурной перестройки экономики” (ст. 25); “отменить любую дискриминацию в отношении граждан Сторон и создать унифицированный правовой режим в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости” (разд. 6, ст. 39); “предоставлять гражданам других Сторон бесплатную неотложную медицинскую помощь” (ст. 43); “устранить двойное налогообложение, неплатежи и валютные препятствия, согласовывать механизм установления валютных курсов, сформировать единую платежную систему государств, либерализовать движение капитала” (разд. 7).

Кыргызская Республика согласилась с рядом положений Договора, прямо противоречащим положениям Соглашений, подписанных КР двумя месяцами ранее при вступлении в ВТО. Стороны договорились “о едином порядке регулирования внешнеэкономической деятельности” (разд. 2, ст. 11) и “принятии согласованных решений по синхронному изменению и дополнению”, включая “установление согласованного торгового режима в отношениях с третьими сторонами” (ст. 12).

Договор провозглашал приоритетность торговых отношений Сторон договора перед третьими странами и международными организациями, включая ВТО. Для чего: “Стороны применяют единую систему взимания косвенных налогов в торговле с третьими странами” (ст. 16); “воздерживаются от предоставления им индивидуальных налоговых льгот” (ст. 16); “при установлении торговых режимов с третьими странами обеспечивают друг другу преференциальный режим путем изъятия из режима наибольшего благоприятствования в пользу Сторон, формирующих Та-

моженный союз” (разд. 3, ст. 23). Для сближения и унификации законодательства в дальнейшем Стороны договорились “согласовывать со Сторонами заключение международных договоров” (Гл. V, ст. 56, б).

В целях “координации экономической политики (в области промышленности, сельского хозяйства, транспорта, финансов, инвестиций, социальной сферы, развития добросовестной конкуренции и т.д.)” (ст. 1) 02 апреля 1999 г. отдельным Протоколом были внесены дополнения в Соглашение стран СНГ “О создании зоны свободной торговли” от 15.04.1994. В соответствии с этими дополнениями государства-участники настоящего Соглашения, действуя в направлении последовательной реализации положений Договора о создании Экономического союза от 24.09.1993 г., договорились об “отмене таможенных пошлин, налогов и сборов, препятствующих свободному движению товаров и услуг”, неприменении “таможенных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие” (ст. 1), “гармонизации и (или) унификации законодательства”, “унификации административных формальностей” (ст. 5, п. 3), “соблюдении принципа свободы транзита” (ст. 10, п. 1), пресечении “несанкционированного реэкспорта товаров” (ст. 11, п. 1) и т.д.

Кыргызская Республика получила возможность реализовывать национальные товары по демпинговым ценам на территории стран-участниц соглашения. Документ предусматривал последовательное формирование в рамках СНГ условий стабильного развития экономики, совместного осуществления реформ, поэтапное создание общего экономического пространства, таможенного и валютного союза, общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

Теперь республика должна была воздерживаться от действий, препятствующих достижению целей Соглашения в части “условий участия в других экономических группировках”. Также КР должна “заблаговременно уведомлять другие Стороны и информировать их о предполагаемых условиях своего участия” в “преференциальных, торговых и интеграционных соглашениях с государствами, не являющимися участниками данного Соглашения” (ст. 20, п. 3).

Несмотря на явные противоречия статей Соглашения и документов, подписанных КР при вступлении в ВТО, в п. 1 ст. 20 говорится о том, что Соглашение имеет приоритетное значение перед “каким-либо иным международным соглашением”.

Зона свободной торговли в Соглашении рассматривалась “как переходный этап к формированию Таможенного союза” (ст.21). Никакие «оговорки к настоящему Соглашению не допускаются» (ст.22, п.2). В случае любых нарушений, наносящих серьезный ущерб достижению целей Соглашения, “Стороны вправе принять решение о приостановлении действия Соглашения или его отдельных положений в отношении этой Стороны либо принять решение об исключении ее из числа участников” (ст.25, п.2). Протокол вступил в силу для КР с 1.02.2000.

20 июня 2000 г. высшие органы Содружества приняли ряд документов по экономической интеграции, направленных на реализацию ранее подписанных документов (Программа действий по развитию СНГ на период до 2005 г., основанная на Декларации глав государств-участников СНГ об основных направлениях развития Содружества).

Интенсифицировались взаимоотношения и между Центральноазиатскими странами. На заседании Межгоссовета в Душанбе 14.06.2000 г. странами-участницами ЦАЭС были одобрены Стратегия интеграционного развития Сообщества на период до 2005 г. и Программа первоочередных действий по формированию единого экономического пространства до 2002 г. Были намечены меры по сближению национальных законодательств, по разработке многосторонних соглашений о принципах совместного использования водно-энергетических ресурсов, о сотрудничестве в борьбе с экономическими преступлениями, о развитии добросовестной конкуренции; ряд таможенных соглашений, соглашений в области антимонопольной политики и торговли. Было решено подготовить к рассмотрению на Межгоссовете Соглашение о создании международного водно-энергетического консорциума по совместному рациональному использованию ресурсов трансграничных рек. В январе 2001 г. в Алма-Ате на саммите стран-участниц ЦАЭС рассматривались вопросы деятельности Сообщества. Было принято решение об организации экономического форума в рамках ЦАЭС.

Однако работа ЮСАИД с 1998 г. не прекращается¹, ее результаты для граждан КР наглядны.

¹ К примеру, в рамках Соглашения ТРИПС (ВТО), подписанного 20.12.1998 г., КР подписаны следующие международные документы: Женевская конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм (закон КР № 74 от 23.04.2002 г.; Меж-

С 2007 г. в республике работает проект USAID по либерализации торговли и таможенной реформе, рассчитанный на три года². Одна из основных целей проекта: совершенствование законодательства КР “в области защиты прав на интеллектуальную собственность с целью ее защиты от посягательств недобросовестных кыргызских предпринимателей”. С этой целью КР рекомендовано: принять Закон о внесении изменений и дополнений в законодательство КР в области защиты прав на интеллектуальную собственность и активизировать работу Межведомственной комиссии по противодействию нарушениям в области интеллектуальной собственности в процессе координации работы правоохранительных и других уполномоченных органов в борьбе с пиратством.

Мотивация для КР: исполнение обязательств по соглашениям, подписанным республикой при вступлении в ВТО, в обмен на возможность “привлечения иностранных инвестиций”.

Фактически сотрудники Торговой палаты США и ЮСАИД настаивают на ужесточении ответственности (гражданской, уголовной, административной) граждан КР за нарушение авторских прав американских корпораций (Майкрософт, различных кино- и звукозаписывающих компаний и т.д.).

Выводы. Активная позиция, занятая США в процессе принятия КР в ВТО, объясняется следующим:

➤ Геополитические цели. Включение КР в ВТО – внешнеполитический шаг США, направленный на дезинтеграцию “нового большого геополитического пространства”, образующегося на базе региональных интеграционных группировок (СНГ, ЕврАзЭС, ЦАЭС и т.д.).

➤ Геоэкономические цели. Включая в ВТО наименее развитые (заведомо неконкурентоспособные) страны (КР – 12, 1998 г., Грузия – 06.2000 г., Молдова – 05.2001 г.) развитые страны пытаются получить беспрепятственный доступ к наиболее привлекательным рынкам стран СНГ в

дународная конвенция об охране прав исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций от 26.10.1961 г.); принят закон КР от 15.01.2003г. и т.д.

² Региональный проект USAID по либерализации торговли и таможенной реформе, финансируемый Агентством США по международному развитию (USAID) с 2007 г. Цель: “оказание содействия развитию экономического роста РК, КР и РТ путем улучшения условий для международной торговли, транзита и реформы таможни”.

Центральноазиатском, Закавказском и Европейском регионах постсоветского пространства.

➤ Политико-экономические цели. США при поддержке развитых стран-членов ВТО преследовали следующие политические и экономические цели: расширить рынки сбыта собственной продукции и услуг (консалтинговых, страховых, финансовых и т.д.) за счет КР и граничащих с ней стран СНГ; “устранить препятствия” для вывоза сырьевых ресурсов; “минимизировать меры государственной поддержки производства и торговли сельскохозяйственными товарами”; “ограничить применение мер, поощряющих потребление отечественных товаров”; ликвидировать “лицензирование импорта”; ликвидировать применение “субсидий и компенсационных мер по отношению к национальным товаропроизводителям”; добиться, чтобы республика ввела “антидемпинговые ограничения” на собственную продукцию; “снизить уровень национальных защитных мер противодействия растущему импорту”; гарантировать получение прибыли иностранными экономическими акторами от использования их интеллектуальной собственности на территории КР; включить КР в “механизмы разрешения споров”, позволяющие оказывать давление на республику вне дипломатического переговорного процесса; обеспечить беспопышлинный доступ правительств стран-членов ВТО к кыргызским товарам и т.д.

Вступление КР в ВТО привело к следующему:

➤ Политическая нестабильность и высокий уровень коррупции при отсутствии протекционизма по отношению к национальным производителям, ограничения для поступления в КР иностранных товаров и услуг сделали прямое инвестирование в реальный сектор экономики республики непривлекательным для иностранных компаний. Поэтому вступление в ВТО не позволило КР увеличить объем производства, занятости и поступлений в бюджет.

➤ “Режим наибольшего благоприятствования” на рынках “развитых” стран никак не сказался на уровне экспорта из КР товаров и услуг, вследствие их неконкурентоспособности.

➤ Ассортимент импортных товаров расширился, но за счет товаров, неликвидных на рынках самих развитых стран (подержанные автомобили, алкоголь, пиво, швейный и трикотажный европейский “секонд-хенд”, окорочка, запрещенные к ввозу в РФ и т.д.).

➤ Свобода транзитных перевозок кыргызских товаров через территории стран-членов

ВТО оказалась невостребованной, а в условиях введения “ограничений” со стороны приграничных стран СНГ еще и бессмысленной.

➤ “Возможность участия в механизмах разрешения споров при ВТО” оказалась для республики не возможностью равноправного диалога, а дополнительным механизмом влияния на политическое руководство КР.

Совокупность данных обстоятельств “... привела к росту сырьевой направленности экономики КР и затяжной рецессии в ее различных секторах, включая аграрный. Вступив в ВТО, КР была вынуждена отменить экспортные субсидии для стимулирования сельскохозяйственного производства, отказаться от применения лицензирования или квотирования аграрного импорта, а также обязалась облагать импортируемые продукты таможенными пошлинами не более 10%”¹.

В конечном итоге исполнение КР рекомендованной США “торговой политики” оказало негативное влияние на процесс преодоления республикой кризисных явлений в экономике и поиск путей ее дальнейшего развития. В качестве позитивного момента следует отметить активизацию интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Угрозы экономической безопасности для стран СНГ, возникшие после вступления КР в ВТО, явились действенным политическим стимулом к переходу от декларативных заявлений к практическим мероприятиям. Геополитическая потребность в интенсификации интеграционных проектов в ЕвроАзЭС обусловлена активными попытками, предпринимаемыми США и ЕС по реформатированию постсоветского пространства². Только единая, скоординированная позиция государств СНГ является определяющим фактором преодоления усиливающейся разобщенности и ослабления, способствуя полноценной реализации национальных интересов и принципов экономической безопасности. В то же время успех евразийской интеграции под эгидой стран-лидеров СНГ позволит им скорректировать неолиберальный проект глобализации, реализуемый США в собственных интересах³. Сегодня постсоветские страны, члены ЕвроАзЭС, не являющиеся членами ВТО, имеют возможность лоббировать свои инте-

¹ Омаров Н. Указ. соч.

² США реализуют это посредством ГУАМ и проекта «Большой Центральной Азии»; ЕС – путем целенаправленного формирования региональной подсистем в восточноевропейской, кавказской и центральноазиатской зонах СНГ (См.: Там же).

³ Там же.

рессы в этой организации через консолидированные усилия¹ КР, Молдовы и Армении как полноправных участников переговоров в Раунде Доха².

¹ КР – полноправный участник переговоров Раунда Доха, который создает новые правила и процедуры либерализации международной торговли. В переговорном процессе Раунда КР, Молдова и Армения сформировали «Группу малых стран с низким доходом». Эти страны также входят в Группу недавно вступивших в ВТО стран (НВС)

² Одним из предложений, соответствующих интересам ЕврАзЭС, может стать включение в пакет документов Раунда Доха оговорки о том, что все исключения, распространяющиеся на Группу НВС, будут также распространяться на страны,

ВТО – организация неоднородная. Сегодня экономическое доминирование стран, входящих в ОЭСР, уже не дает им количественного преимущества перед “менее развитыми странами” при принятии решений в ВТО. Осознание КР данного факта делает ее активное участие в переговорных процессах раундов ВТО наиболее политически целесообразной формой действий, нацеленных на изменение дискриминационных условий участия, принятых республикой при ее вступлении в эту организацию.

которые вступят в ВТО после завершения Раунда. Это позволит странам ЕврАзЭС после присоединения получить льготный период по выполнению обязательств Раунда.