

I Глава.

ЕТАПИ НА РАЗВИТИЕ И ДОГОВОРНОПРАВНА РАМКА НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И РУСИЯ

1. Етапи в развитието на икономическите отношения

Икономическите отношения между България и Русия в модерната история са обусловени от множество фактори, сред които основно място заемат социално-икономическата и обществено-политическата обстановка както в двете страни, така и в Европа и целия свят. На базата на някои основни повратни моменти, в отношенията могат най-общо да се разграничат три основни етапа – от Освобождението на България от турско робство до края на Втората световна война, от Втората световна война до промените през 1989 г. и след 1989 г. Отчитайки факторите, довели до съществени промени в отношенията, може да се очаква преминаването към нов етап в икономическите отношения между Република България и Руската Федерация след приемането им съответно в Европейския Съюз и Световната търговска организация.

1.1. След Освобождението до Втората световна война (1878-1944)

България установява дипломатически отношения с Русия през 1879 г. и до 1910 г. тя заема има важно място в нашата външна политика, като през 1909 г. става първата държава, признала независимостта на България. През 1897 г. е сключено и първото търговско споразумение с Русия, с което вносното мито е увеличено на 14 % и е въведен принципът на диференцирано облагане на някои вносни стоки. Въпреки това до края

на Втората световна война основен външнотърговски партньор на България е Германия, а като цяло външноикономическата политика на страната е насочена към силните икономики от Западна Европа. Това е обусловено от факта, че „новото“ българско законодателство и въобще социално-икономическият модел у нас е възприет от тези държави. След Октомврийската революция през 1917 г. Русия (вече СССР) още повече се отдалечава от българския обществен модел и от българската икономика.

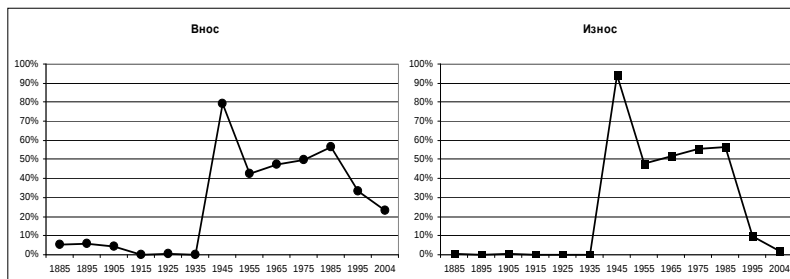
1.2. След Втората световна война до 1989 г.

След Втората световна война в резултат от трансформирането на политическия и социално-икономическия модел в България и „преначертаването“ на картата на Европа това положение коренно се променя. Българската външнотърговска политика се преориентира към страните от Източна Европа и най-вече към СССР, като приоритетен и основен става съветският пазар. Най-важното събитие във следвоенните външнотърговски отношения на страната е присъединяването ѝ към Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ), основан през 1949 г., и приемането на съветския икономически модел – държавата да има монопол върху външната търговия. Създадената през 1957 г. Европейска икономическа общност е западноевропейската пазарно-интеграционна алтернатива на СИВ, която обаче се базира върху принципите на пазарната икономика и свободното движение на стоки, капитали и хора. СИВ от своя страна е изграден въз основа на принципите на плановите икономики, които членуват в него, и главно на базата на съветския модел – решенията за международното разпределение на стоки се взимат административно от органите по планиране или се договарят между страните-членки за планов период от 5 години. Двустранните отношения между страните-членки се договарят ежегодно и се подписват търговски спогодби. През този период външната търговия на България зависи главно от ценовите и валутните условия на стокообмен в рамките на СИВ. През 1949 г. е прието специално постановление на Министерски съвет за пълното одържавяване на стокообмена с чужбина и предаването му в ръцете на предприятия от системата на новосъздаденото Министерство на външната търговия, с което се установява държавен монопол в тази област. В рамките на СИВ съветският пазар е основен за България, като търговията

между двете държави се базира на дългосрочни търговски спогодби, а делът на СССР от стокообмена е значителен – средно между 46 и 55 % (виж Фиг. 1.).

Фигура 1

Относителен дял на търговията с Русия за периода 1885-2004 г.



Източници: Статистически годишници България (1909-2003), Външна търговия на Република България (2005).

1.3. След 1989 г.

През 90-те години на миналия век се забелязва съществено изменение в икономическата ориентираност на България, обусловено от новата промяна в политическия и социалния модел в страната, което се отразява и върху търговските отношения с Русия. Въз основа на процесите на отваряне на икономиката и изграждането на пазарно стопанство, последвали разпадането на СИВ, нашата икономика отново започва да се насочва към западноевропейските пазари. Забелязва се драстично намаление на стокообмена с Русия, най-вече като основен пазар за българските стоки, което не може да компенсира вноса на руски стоки. Поради обвързаността на икономиката ни с руски енергийни ресурси вносът от Русия се задържа на постоянно високи равнища, главно заради доставките на енергоресурси (около 90 % от него се формират от минералните продукти и горивата – суров нефт, природен газ, ядрено гориво и каменни въглища). Стокообменът с Русия формира значително отрицателно салдо за България и варира основно в зависимост от стойността на внесените горива.

През периода след 1989 г. в политиката на нашата страна се наблюдава съзнателно отдръпване и недооценяване на руския пазар като възможност за реализиране на български стоки. Пречка пред икономическите отношения между двете държави са и многобройните конюнктурни и корупционни практики в България. През последните години това се променя – организирани са срещи на високо равнище, на които се обсъждат проблеми, възпрепятстващи икономическите връзки между двете страни, подписани са нормативни документи (засега предимно с декларативен характер), създадена е и Междуправителствена комисия за икономическо и научно-техническо сътрудничество, която се занимава с тези въпроси.

Може да се очаква, че от основно значение за развитието на икономическите отношения между България и Русия в най-близко бъдеще, са членството на България в ЕС и предстоящото членство на Русия в СТО, които от гледна точка на факторите, определили историята на тези отношения, ще доведат до началото на нов етап в тяхното развитие.

2. Договорноправна рамка на икономическите отношения

2.1. Съществуваща нормативна база

След 1991 г. започва да се създава солидна съвременна договорноправна база на българо-руските икономически отношения. Между двете страни на държавно, правителствено и ведомствено ниво са подписани множество спогодби и договори в почти всички области от взаимен интерес – 57 междудържавни и междуправителствени документа и 51 – на междуправителствено равнище; над 25 документа са по въпроси на сътрудничеството между градове, области и други регионални субекти на двете страни; в процес на съгласуване са 20 междуправителствени и междуправителствени споразумения. Действащите нормативни документи, регулиращи стопанските отношения между Република България и Руската Федерация, могат да бъдат разделени в три основни групи според обхвата им: регулиращи търговските отношения, регулиращи отношенията в сферата на услугите и регулиращи отношенията в областта на финансите и инвестициите.

2.1.1. Нормативни документи, свързани с търговията

- Съвместна декларация на президента на Република България г-н Георги Първанов и президента на Руската федерация г-н Владимир Путин за по-нататъшно задълбочаване на приятелските отношения и партньорството между Република България и Руската федерация от 2.03.2003 г.;
- Декларация за търговско-икономическо и научно-техническо сътрудничество, подписана от премиерите на двете страни г-н Симеон Сакскобургготски и г-н Михаил Касянов на 5.06.2002 г.;
- Спогодба между бившия Комитет по стандартизация и метрология на РБ и Държавния комитет на РФ по стандартизация, метрология и сертификация за взаимно признаване на резултатите от работата по сертификация – 07.06.1999 г.;
- Спогодба между Патентното ведомство на Република България и Руската агенция по патентите и търговските марки (Роспатент) за сътрудничество в областта на индустриалната собственост – 26.03.1998 г.;
- Спогодба за сътрудничество в областта на антимонополната политика – 19.05.1995 г.;
- Спогодба за търговско-икономически връзки и научно-техническо сътрудничество – подписана на 23.10.1991 г.;

2.1.2. Нормативни документи, свързани със сферата на услугите

- Споразумение между Българската агенция за експортно застраховане и „Ингосстрах“ РФ за сътрудничество в областта на застраховането – 19.03.1999 г.;
- Спогодба за въздушни съобщения – 26.11.1997 г.;
- Конвенция за сътрудничество в областта на ветеринарната медицина – 14.03.1996 г.;
- Спогодба за сътрудничество и взаимопомощ в митническата дейност – 19.05.1995 г.;
- Спогодба за международни автомобилни превози – 19.05.1995 г.;
- Спогодба за морско търговско корабоплаване – 19.05.1995 г.;
- Конвенция за сътрудничество в областта на карантината и защитата на растенията – 19.05.1995 г.;
- Договор за сътрудничество в областта на туризма – 14.12.1994 г.;
- 2.1.3. Нормативни документи, свързани с финансите и инвестициите

- Договор за насърчаване и взаимна защита на инвестициите от 1993 г. и Протокол към него от 2.03.2003 г., в сила от 18.12.2005 г.;
- Споразумение за сътрудничество по въпросите на данъчното законодателство – 2.03.2003 г.;
- Спогодба за урегулиране на взаимните финансови задължения от 1985 г. и Допълнение към нея от 5.06.2002 г.;
- Спогодба за сътрудничество и взаимопомощ в борбата с незаконните финансови операции – 07.06.1999 г.;
- Спогодба за избягване на двойното данъчно облагане с данъци на доходите и имуществото от 8.06.1993 г.;

Като цяло договорноправната рамка на икономическите отношения между Република България и Руската Федерация е комплексна, добре балансирана и покрива почти всички важни аспекти на тези отношения. Съществуват някои пропуски, които биха могли да бъдат разгледани като пречки за развитието и повишаването на ефективността на стопанските връзки между двете държави и биха могли да бъдат решени чрез обогатяването на нормативната база – както на двустранно равнище, така и чрез промяна на вътрешното законодателство на двете страни.

2.2. Основни проблеми (липси) в нормативната база

2.2.1. Междурегионално сътрудничество²

Съществено развитие напоследък получава междурегионалното сътрудничество. На регионално ниво са подписани ре-

² Примери за такива партньорства са споразуменията за създаване на съвместни дружества за производство на тютюневи изделия, хранителни стоки и продукти на леката промишленост в Тулска област; преговорите за изграждане на съвместно дружество за производство на хлебни продукти в Челябинска област; преговорите за разширяване на дейността на вече работещото в Тверска област съвместно дружество за производство на тютюневи изделия. Тук трябва да се споменат и подписаните между кметовете на Москва и София споразумения и Меморандум за сътрудничество между двете столици, предвиждащо създаването на стопански структури за изпълнението на тази задача.

Съществуват и много други примери в тази насока като: производството на детски храни и рибни консерви (Мурманска област); опаковъчни материали (Ставрополска област); подежни машини (Кировска област); млекопреработване (Омска и Орловска области); производство на натурални сокове (Вороженска, Кировска, Липецка области) и др.

дица споразумения за сътрудничество, на базата на които се осъществява обмен на информация, делегации, съдействие за установяване на контакти между стопански субекти, културен обмен и т.н. За да се възстановят отношенията отпреди 1990 г., е създадена Асоциация на българо-руските бизнес-клубове, а множество области, общини и градове на двете страни съживяват контактите си от миналото и установяват нови такива.

Част от нормативната база за междурегионалното сътрудничество са и подписаните в предишни години спогодби за сътрудничество между региони в Русия и България. Те обаче са изготвени без нужното познаване на икономическите характеристики и потенциала на отделните области и региони в България и поради това имат по-скоро декларативен характер – не определят конкретни области на сътрудничество и не откриват перспективи за съвместни дейности. Основна причина за ниската ефективност на такъв тип сътрудничества е недоброто познаване на конкретните нужди, възможности, силни и слаби страни на евентуалните участници в тях от органите, имащи пълномощия да ги създават, наблюдават и поддържат. Това затруднение се подсилва и от несъпоставимостта на субектите в Руската Федерация и областите в България и на тяхната правоспособност. За да се повиши ефектът от междурегионалното сътрудничество, част от тежестта за създаване на нормативно-правната уредба, регулираща тези партньорства, трябва да се пренесе от областните администрации към общинските, които по-добре познават и могат да оценят интересите на стопанските субекти, намиращи се на тяхна територия.

2.2.2. Митническа политика

България единствена от бившите социалистически страни няма споразумение за митата и изгодна митническа тарифа с бившия си търговски партньор номер едно. Смятано от 1.03.1999 г. Русия включва България в своята Национална схема за преференции, с което определен кръг стоки (предимно земеделски и други стоки с по-ниска степен на преработка, в т.ч. меса, млечни продукти и други продукти от растителен и животински произход, както и консерви, някои козметични препарати и медикаменти и др.) ползват митнически преференции в размер на 1/4 от действащите мита. България от своя страна обаче не намалява митата за основните руски стоки.

За сравнение Полша продава успешно селскостопански стоки на руския пазар, Унгария, Чехия, Румъния също присъстват там. Дори Югославия има споразумение за зона за свободна

търговия с Русия след подписаното споразумение на правителствено равнище, според което 200 югославски стоки ще се внасят безмитно на руския пазар. Русия не е член на Световната търговска организация, а в предприєдинителните документи е казано, че е желателно да не се правят двустранни споразумения за мита и за свободни икономически зони със страни извън ЕС и особено с тези, които не са членове на СТО.

2.2.3. Други

Освен изброените съществуват и други законодателни пречки пред икономическите отношения на България и Русия. Една от тях е ограничението за закупуване на собственост от чужденци, залегнало в чл. 22 от Конституцията³ и чл. 29 от Закона за собствеността⁴, според което не се дава възможност на руски граждани за придобиване на недвижимо имущество на територията на Р България.

Друг проблем е въведеният от 1.10.2001 г. двустранен визов режим за гражданите на двете страни, желаещи да пътуват в някоя от тях. В съответствие с политиката на българското правителство за активизиране на двустранните отношения България въвежда едностранно облекчени условия при получаването на визи за редица руски граждани⁵. Съществува проект на Спогодба между правителството на Република България и правителството на Руската Федерация за взаимните пътувания на гражданите, в основата на който са залегнали условия за значителни облекчения при издаване на визи за широк кръг граждани на двете страни. След провеждане на два кръга от преговори, в Москва и София, текстът на спогодбата беше окончателно съгласуван. Получаването на визи се затруднява и от факта, че български консулски отдели има само в големите градове в Русия, а руски в България – само в София, Варна и Русе. Това оказва влияние върху много области от общ икономически интерес и най-вече върху туризма.

³ Конституция на Р България, Чл. 22 (1): „Чужденците и чуждестранните юридически лица не могат да придобиват право на собственост върху земя освен при наследяване по закон. В този случай те следва да прехвърлят собствеността си.“

⁴ Закон за собствеността, Чл. 29 (1): „Чужденци и чуждестранни юридически лица не могат да придобиват право на собственост върху земя в страната.“

⁵ Решение на МС № 659 от 28.09.2001 г.

Като временно затруднение може да се приеме и влезлият в сила през 2004 г. нов митнически кодекс на Руската Федерация, който е причина за реструктурирането на пазара на митническите услуги в страната. Това означава, „че тези руски вносители (в т.ч. и партньори на българските износители), които ползват услугите на афилирани с руските митници структури, ще бъдат принудени да променят своите логистични схеми за внос и да преподписват договори с нови за тях митнически брокери, т.е. с тези, които останат на пазара“⁶. Почти със сигурност това ще доведе до временно напрежение и покачване цените на митническите услуги. Като резултат могат да се очакват първоначални затруднения при вноса на стоки, по-високи разходи за митническото им освобождаване и възможно покачване на техните цени. Този проблем обаче е временен и решаването му е само въпрос на адаптиране на съществуващите структури и фирми.

Налице са и някои трудности не толкова от нормативен характер, а по-скоро от бюрократична гледна точка, свързани с предубеденост и корупционни практики, които оказват влияние върху ефективността на българо-руските отношения. Едва ли обаче лесно ще се намери еднозначно и ефективно решение за преодоляването на тези спънки, макар че провежданата в България активна антикорупционна политика би могла да допринесе много в това отношение.

3. Перспективи за развитие на нормативната база

3.1. В контекста на присъединяването на България към ЕС

3.1.1. Нормативна база на ЕС – състояние и приоритети

С присъединяването на България към Европейския съюз страната приема и действащите международни договори и спогодби между Съюза и Русия. Правната основа на отношенията на ЕС с Русия е Споразумението за партньорство и сътрудничество (*Partnership and Cooperation Agreement*) от 1997 г. ЕС също така задава основните насоки за отношенията с Русия в „Обща стратегия“ (*Common Strategy*) от 1999 г., която действа до 2004 г. Споразумението за партньорство и сътрудничество

⁶ Лозанов, К. Какво ново в новия митнически кодекс на Русия. Санкт Петербург, 2003.

влиза в сила от декември 1997 г. за първоначален период от 10 години. То очертава институционалната рамка на двустранните отношения, поставя принципните общи цели и насоки за действия и диалог в областта на някои конкретни политики на ЕС.

Важен документ е и подписаното Съвместно изявление по разширяването на ЕС и отношенията между ЕС и Русия (Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations), в което са отчетени особените ефекти на присъединяването на новите 10 към ЕС и влиянието му върху икономическите им отношения с Русия и са установени някои договорености, допълващи Споразумението за партньорство и сътрудничество. Чрез програмата TACIS е осигурено техническото сътрудничество за подпомагане на някои договорени цели. Също така са сключени някои търговски спогодби, както и такива в областта на науката и технологиите.

Основните приоритети, заложили в нормативната база за развитие на отношенията на ЕС с Русия, са взаимното прилагане на статута „най-облагодетелствана нация“, въвеждането на специален режим на търговия със стомана и ядрени материали, улесняването на прилагането на свободата на установяване, сближаването на законодателството (особено в областите на икономическото сътрудничество), защитата на интелектуалната собственост, прилагането на мерки за защита на търговията в областта на антидъмпинговите процедури и предпазните мерки.

3.1.2. Възможности пред българо-руските отношения в контекста на членството на България в ЕС

Действащата договорноправна база на отношенията между България и Русия отразява почти всички основни насоки, зададени като приоритетни от Споразумението за партньорство и сътрудничество, като след присъединяването на България към ЕС някои от действащите договорености претърпяват предимно формални корекции. По-големи промени би могло да се очакват във вътрешното законодателство на Руската федерация.

Промените в законодателството на Р България, свързани с пълноправното членство в ЕС, решават някои от съществуващите проблеми пред сътрудничеството между България и Русия. Например след влизането в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз, се създава възможност за подписване на двустранен договор с Рус-

ката федерация за установяване на правилата за придобиване на собственост от руски граждани в България⁷.

Със заложеното в Споразумението за партньорство и сътрудничество двустранно третиране със статут на най-облагодетелствана нация биха се решили голяма част от проблемите, свързани с митническите тарифи, съществуващи в момента. Друг позитивен момент, залегнал в Споразумението, е сближаването на руското законодателство в икономическата сфера с това на ЕС, което води до близост в нормативната база на България и Русия. Това би улеснило работата и партньорството на стопанските субекти, както и би повишило възможностите за междурегионално сътрудничество.

3.2. В контекста на присъединяването на Русия към СТО

Подобно на присъединяването на България към ЕС, бъдещото членство на Русия в СТО налагат повече промени в законодателството на страната, отколкото в това, регулиращо двустранните отношения. Между България и Русия вече е договорен по-облекчен тарифен режим при вноса на някои български стоки⁸, който ще влезе в сила след присъединяването на Русия към СТО.

При окончателното ѝ присъединяване споразуменията на всички държави ще бъдат сравнени и като ангажимент на руската страна ще бъдат приети най-ниските двустранно договорени мита и най-кратките преходни периоди по отделните тарифни позиции. Приемането на ангажиментите за максимална либерализация на услугите дава основание да се очакват допълнителни подобрения на условията за достъп до руския пазар.

⁷ Конституция на Република България, чл. 22. (1) (Изм. ДВ, бр. 18 от 2005 г., в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз.): „Чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз, или по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и чрез наследяване по закон.“

⁸ Колбаси, консерви, плодове и зеленчуци, алкохол, тютюн, лекарства, козметика, химически продукти, санитарен фаянс, облекла, кари, акумулатори, касови апарати, мебели и др.

Заключение и изводи

Съществуващата нормативна база за икономическите отношения между Република България и Руската Федерация е завършена и регулира почти всичките им аспекти. Налице са някои проблеми, които биха могли да бъдат решени чрез приемането на нови договорености от двете страни, например неравнопоставеността в митническото третиране, въпросите, свързани с придобиването и притежаването на собственост, облекчаването на визовия режим и др. За премахването на част от тези затруднения допринася пълноправното членство на България в ЕС (от гледна точка на наличната нормативна база на отношенията между ЕС и Русия, както и въз основа на очакваните промени в българското законодателство) и като това на Русия в СТО.

Част от пречките пред ефективността на отношенията между двете страни обаче имат много по-задълбочен характер и ще продължават да затрудняват развитието им. Тук трябва да се спомене предубедеността на различни равнища (дори на високо – като държавна политика) към руския пазар, действащите в много сфери корупционни практики, субектите с нормотворческа правоспособност за създаване и регулиране на междурегионални партньорства и др. За трайното и успешно решаване на тези проблеми е необходимо да е налице воля на държавата, изразяваща се в приемането и прилагането на целенасочени и последователни мерки, целящи премахването на съществуващите пречки, за да се достигне до повишаване ефективността на икономическите отношения с Русия.