

ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ ЕврАзЭС: ПО СТОПАМ ЕВРОПЫ?

Кондратьева Наталия Борисовна – к.э.н., доцент,
ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

Теоретики интеграции говорят о возможности образования как политических, так и экономических союзов. Однако многое из того, что есть в политике, диктуется экономикой. Поэтому интеграция, затеваемая из политических (а скорее даже геополитических) соображений, как правило, выбирает экономическое русло. В процессе же её углубления необходимым элементом становится таможенный союз, создаваемый на базе существующей между участниками зоны свободной торговли. Наглядный пример этого демонстрирует ЕС. Страны Западной Европы на определённом этапе своего развития ощутили потребность в таком союзе, который и был учреждён Римским договором 1957 года.

Но одно дело провозгласить, что произведенные в третьих странах товары будут поступать на единую таможенную территорию на одинаковых условиях, другое дело – воплотить договоренность в реальность. За какой срок можно построить таможенный союз? Шести ведущим западноевропейским странам с существующими веками традициями рыночной экономики понадобилось одиннадцать лет¹. Странам Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), вступившим на этот путь, как представляется с позиций сегодняшнего дня, потребуется лишь немногим больше времени.

Отправной точкой евразийской интеграции принято считать 1996 год, когда Россия, Белоруссия, Казахстан и Киргизия подписали Договор об учреждении новой региональной организации, получившей название “Таможенный союз”. В 1999 году к ним присоединился Таджикистан. Группировке удалось создать режим свободной торговли товарами, однако ее институциональная система (где главенствовал консенсус и отсутствовал наднациональный уровень управления) оказалась непригодной для продвижения к искомой цели – завершения создания таможенного союза. В 2000 году пять государств договорились о создании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), – организации с международным статусом и более широкими задачами, среди которых создание таможенного союза значится в числе главных. К 2004 году была сформирована новая система институтов и принятия решений. Наконец, в 2007 году на 20-м заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС принято решение завершить формирование таможенного союза в составе тройки лидеров – России, Белоруссии и Казахстана – к концу 2010 года. Остальные страны будут присоединяться к нему по мере своей готовности.

Поставленная задача безусловно трудна, но реальна, если опираться не только на собственные представления о подобной организации, но использовать опыт тех, кто уже прошёл этот путь. А таким опытом обладает на сегодняшний день только ведущая интеграционная группировка – Европейский Союз.

Как это было в ЕЭС – ЕС

Уничтожение внутренних барьеров и общая политика – два составных элемента стратегии, направленной на интеграцию товарных рынков. С самого начала существования Европейского экономического сообщества Европейская комиссия стремилась к полному устранению препятствий на пути свободной торговли товарами. Однако на первых порах таможенный союз не только не мог решить данной задачи, но и стал причиной размножения на пространстве ЕЭС скрытых барьеров нетарифной

¹ Таможенный союз ЕС был построен к июлю 1968 г. 1 июля 2008 г. ему исполнилось 40 лет.

природы. Дело в том, что нерегламентированное перемещение по территории Сообщества товаров и гражданских лиц грозило снизить уровень общественной безопасности и государственного контроля. Поэтому статья 36 Договора о ЕЭС сохранила за государствами-членами право ограждать свой рынок с помощью строгих технических и административных норм с целью защиты государственной безопасности, национальных сокровищ, а также общественного порядка, моральных устоев, здоровья и жизни своих граждан. Такая практически всеобъемлющая оговорка об ограничении свободы передвижения внесла противоречивую ноту в либеральный дух Договора. Неудивительно, что совсем скоро Суд ЕС столкнулся с необходимостью определять целесообразность и допустимость применения множества протекционистских мер, отделять благие намерения государств-членов от деятельности, направленной на ущемление конкурентов.

Метод разрешения возникшего противоречия, найденный практически сразу же, – гармонизация национальных технических стандартов и правовых положений, а также выработка общих стандартов и норм – долго не приживался в силу того, что Статья 100 Договора о ЕЭС провозглашала следующее: “Совет ЕС, действуя единогласно по предложению Европейской комиссии, издаёт директивы по сближению законодательных положений, правил и административных действий, оказывающих прямое воздействие на создание и функционирование общего рынка”. На практике принцип единогласия гораздо чаще блокировал гармонизацию, чем давал возможность её продвигать. Процесс тормозило также естественное стремление каждого государства создавать общие нормы на базе своих национальных, получать связанные с этим преимущества, не быть вынужденным адаптировать свою правовую систему к наднациональной. Директивы давали некоторую свободу по внедрению европейского права на национальном уровне, в результате чего предлагаемые государствами различные интерпретации также вели к задержкам на пути выравнивания стандартов и норм.

Первые расследования Европейской комиссии, направленные на выявление нетарифных барьеров, относятся к 1960-м годам. О росте скрытого протекционизма свидетельствовали также доклады ОЭС, позже ОЭСР, и ООН. В Западной Европе проблема проявляла себя особенно сильно на рынках сельскохозяйственной продукции и продовольствия в процессе ветеринарного и фитосанитарного контроля, а также на рынках фармацевтической продукции, средств транспорта и сельскохозяйственной техники. Комиссии предстояло определиться со сценарием: выбрать между полной или частичной гармонизацией. По сценарию полной гармонизации всякий товар должен производиться по единым стандартам, несоответствие же ему означало бы запрет на продажу этого товара на всей территории Сообщества. При частичной гармонизации продукция, соответствующая единым стандартам, допускается к продаже на всем пространстве Сообщества, а продукция, произведенная по национальным стандартам, может быть продана только в пределах страны происхождения. Для малых и средних предприятий, которые работают на рынок своей страны, последний сценарий предпочтителен, так как полная гармонизация потребовала бы от них приобщения к единым стандартам без всякой компенсации за это. Оценивая результаты гармонизации с позиций сегодняшнего дня, можно сказать, что победили оба сценария. Полная или обязательная гармонизация распространяется в соответствии со статьей 100а пункт 3 (введенной в Договор о ЕЭС статьей 18 Единого европейского акта) на сферы здравоохранения, безопасности, защиты окружающей среды и защиты потребителей. В остальных сферах ЕС допускает наличие национальных норм, соответствие же европейским стандартам служит дополнительным гарантом пропуски продукции в любую точку ЕС.

Было бы неверным считать, что усилия наднациональных органов по выработке единых стандартов не мешали государствам-членам вводить свои собственные нормы. Еще в 1965 г. Комиссия порекомендовала членам ЕС стремиться к уничтожению торговых барьеров и уведомлять ее каждый раз, когда они намереваются ввести какие-либо новые технические нормы. Ныне данная процедура наднационального контроля за нормотворчеством государств-членов описана в Директиве 83/189, а также Решении № 3052/95. Согласно данным актам государства-члены обязаны предоставлять в Европейскую комиссию информацию о проектах технических норм, которые

потенциально могут создать новые барьеры внутри ЕВР. Комиссия в течение шести месяцев должна вынести по ним свой вердикт. Если планируемая норма действительно представляет собой средство произвольной дискриминации или замаскированного ограничения торговли между государствами-членами, то она запрещается.

В 1970–80-х годах экономическая конъюнктура не способствовала осуществлению гармонизации. Переговоры по выработке европейских стандартов проходили мучительно долго. Например, пятнадцать лет было потрачено на заключение соглашения по стандартам на минеральную воду, восемь – на стеклоочистители ветровых стекол. Страны не желали поступаться привычками, традициями и обычаями своих граждан, особенно в том, что касается еды и других продуктов повседневного спроса. Производители и потребители сомневались в выгоде гармонизации, а вот то, что она сократит богатство выбора, лишит многие товары уникальности и даже оскорбит некоторые традиции, было очевидно. Гармонизация и переход на европейские стандарты несли в себе риск понижения уровня защиты национальных рынков.

Конфликты, возникшие на почве скрытого протекционизма внутри группировки, часто достигают Суда ЕС и получают широкое освещение в прессе. Яркий пример из прошлого – дело о пиве. Известно, что в Германии столетиями существовал стандарт изготовления пива из четырех компонентов – хмеля, дрожжей, солода и воды. Этот стандарт мог бы стать прекрасным ограничителем импорта. Идея Комиссии принять единый стандарт была воспринята Германией как оскорбление ее национальной традиции и как угрозу снижения нормы прибыли в этом секторе национальной экономики. Яростные выступления немцев против внедрения единого стандарта, в том числе бойкотирование импортного пива крупнейшими немецкими супермаркетами, вызвали возмущение Франции и Нидерландов. Началось, в частности, расследование Суда ЕС относительно запрета Германии на ввоз в страну голландского пива. В конце концов, единый стандарт на пиво появился. Однако вместе с ним в практику торговли введено правило: на таре должны быть прописаны все ингредиенты в составе продукта, чтобы потребители смогли понять, какие консерванты и побочные компоненты добавлены.

Гармонизация была бы обречена на провал, если бы Суд ЕС не развивал постоянно прецедентное право. Но окончательно спас её “Новый подход” – стратегия, которая была изложена в сообщении Европейской комиссии “Техническая гармонизация и стандартизация: новый подход” и в соответствующей резолюции Совета ЕС².

“Новый подход” разграничил технические и политические аспекты. *Технические аспекты* теперь больше не включались в регламенты. В решение технических задач были вовлечены новые игроки: частные и полугосударственные организации, ассоциации производителей и потребителей. “Новый подход” установил обязательную гармонизацию только основных требований – по охране здоровья, безопасности, защите прав потребителей и окружающей среды.

Выработку общеевропейских норм доверили трём авторитетным региональным организациям³. Это Европейский комитет по стандартизации – CEN, учреждённый в 1961 году, Европейский комитет по стандартизации в сфере электротехники – CENELEC, созданный в 1972 году, и Европейский институт стандартов в сфере электросвязи – ETSI (создан в 1988 году). Три органа объединяют соответствующие национальные организации государств Единого экономического пространства (всего 30); в них входят аффилированные члены, представляющие службы стандартизации ближайших соседей ЕС (в том числе России) и ассоциированные члены, представляющие широкие европейские интересы. Растёт число запросов от национальных органов по стандартизации стран, заключивших с ЕС соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, и других ассоциированных стран, получающих от ЕС техническую помощь. Этим организациям предоставляют статус наблюдателя (например, в CEN он называется статусом “партнёра CEN по стандартизации”). Такой широкий подход к членству позволяет удовлетворить растущий интерес общества к процессу гармонизации.

Роль национальных, а также международных органов по выработке и рекомендации стандартов всем понятна, но место среднего звена в процессе стандартизации -

² OJ C 136, June 4, 1985.

³ В соответствии с Директивой 98/34/СЕ.

европейских региональных организаций - до внедрения “Нового подхода” оставалось неопределенным. Несмотря на множество несовместимых национальных стандартов, государства не рассматривали возможность обращения за помощью к трем европейским организациям. Да и особой надобности в этом не было: предприятия чаще стремились к локализации своей деятельности, чем к глобализации. Лишь немногие компании принимали стратегию, целью которой являлось увеличение региональных продаж и завоевание рынков соседей по Сообществу. Главным образом такие компании занимались производством новейшей высокотехнологичной продукции. Гармонизация отвечала их интересам. Они и стали продвигать на первый план европейские стандарты.

Разработка стандартов остается и теперь прерогативой национальных органов, науки и производства. Роль наднациональных европейских организаций по стандартизации состоит в создании каркаса для гармонизации национальных стандартов на региональном уровне. Каждая из таких организаций объединяет и финансируется множеством национальных организаций (финансовый взнос зависит от статуса членства).

Руководящим органом CEN⁴ и CENELEC⁵ является Генеральная Ассамблея, в которой представлены по одному делегаты от действительных членов. Функция Ассамблеи состоит в том, чтобы обеспечить вовлеченность национальных организаций в решение стратегических вопросов гармонизации. Аффилированные и ассоциированные члены правом голоса не обладают. Решения принимаются простым большинством по принципу один член – один голос. Президент, избираемый сроком на два-три года, имеет право решающего голоса, если при принятии решения наблюдается неявное большинство. Работу Ассамблеи дополняют специальные форумы по исследованию новых проблем. Техническое правление координирует и контролирует работу сотен комитетов, непосредственно устанавливающих европейские стандарты и нормы для различных товаров и услуг, служит источником информации для национальных органов стандартизации. Имеются также два вспомогательных органа – Административное правление (курирует работу национальных органов) и Центральный секретариат (обеспечивает связи с общественностью и третьими странами). Роль последнего возрастает по мере увеличения числа запросов от сторонних организаций относительно европейской стандартизации.

Переговоры по единым стандартам осуществляются в комитетах. В настоящее время их насчитывается примерно 2000. Национальные органы имеют право назначать в такие комитеты до трех делегатов. Таким образом, общее число заседающих составляет примерно 50 человек. Делегатами могут быть представители профсоюзов, потребительских и торговых ассоциаций, органов власти. Решения принимаются консенсусом, то есть путем конструктивной и корректной дискуссии, ведущей к постепенному сглаживанию всех расхождений во мнениях; голосование используется редко.

Зачастую при работе комиссий возникают несогласные стороны, мнение которых рассматривается с особой тщательностью. Но это вовсе не означает, что несогласная сторона сможет лоббировать свой стандарт. Длительное блокирование процесса, в котором заинтересовано большинство, может привести к тому, что вопрос будет рассмотрен другим комитетом, где к данному мнению будут прислушиваться меньше.

Договоренность технического комитета по проекту европейского стандарта не гарантирует его утверждения. Проект в течение шести месяцев обсуждается в национальных органах стандартизации и в конечном итоге может быть заблокирован тремя национальными органами стандартизации. Последняя возможность для этого – процедура взвешенного голосования тридцати членов. Таким образом, исключается возможность насаждать европейские стандарты, если государства к ним не готовы. Яркий пример тому, противоположная позиция Германии и Великобритании относительно общего стандарта на штепсельные вилки. Двадцать лет переговоры не выходят из тупика.

В секторе связи в отличие от других секторов экономики стандарты традиционно вырабатывались государственными органами, поскольку почта, телеграф и телефон всегда находились на попечении у государства. Лишь в 1988 г. национальными министрами

⁴ <http://www.cen.eu/cenorm/homepage.htm>

⁵ <http://www.cenelec.eu/Cenelec/Homepage.htm>

связи было одобрено создание отдельного автономного органа стандартизации ETSI⁶. Как будто бы с целью наверстывания упущенного времени, в ETSI процедура голосования более гибкая, нежели в CEN и CENELEC. Проект единого стандарта может быть принят 70% голосов.

В ходе согласований под патронажем CEN, CENELEC и ETSI в зависимости от степени конвергенции могут быть приняты согласованные документы (HD), европейские стандарты (EN) и европейские предстандарты (ENV). Разница между европейскими стандартами и согласованными документами состоит в степени их влияния на национальные стандарты. Европейские стандарты обязательны для применения на национальном уровне. Согласованные документы требуют устранения противоречий с национальными стандартами. Другими словами, предприятия могут руководствоваться национальным стандартом, который не выходит за рамки согласованного общеевропейского и эквивалентен ему по техническому содержанию. В областях, где происходят быстрые технические изменения, используются европейские предстандарты.

Подтверждением соответствия продукции нормам ЕС служит так называемая “марка соответствия” – значок “CE”. Его могут присуждать сегодня более полутора тысяч региональных агентств, имеющих специальные полномочия. Получение такого “пропуска” в любую точку Единого внутреннего рынка (ЕВР) является для производителя добровольным и полезным актом.

В 1990 году была создана Европейская организация тестирования и сертификации (EOTC). Она занялась координацией процессов тестирования и выдачи сертификатов соответствия с целью развития практики доверия к национальным системам сертификации и избавления предпринимателей от необходимости прохождения множества сертификационных процедур при вхождении на рынки партнёров по Сообществу. Производителю стало достаточно сертифицировать товар в одной из его стран.

Конечно, в сфере гармонизации существуют и проблемы. Так, например, процесс гармонизации стандартов на общеевропейском уровне все чаще оборачивается вынужденным бездействием национальных органов стандартизации. Они уже не имеют право на решения, которые могли бы нанести ущерб гармонизации, им запрещается принимать и пересматривать национальные стандарты, если в этот момент в разработке находятся соответствующие общеевропейские. Другой проблемой является рост расходов на предпринимательском уровне. Предприятия продолжают выделять значительные суммы национальным органам стандартизации. Чтобы не отстать от процесса, им приходится сотрудничать также с различными торговыми и бизнес ассоциациями, профессиональными журналами, участвовать в специализированных форумах. Одновременно приходится тратиться и на участие в общеевропейском процессе гармонизации стандартов. Наконец, возникает потребность в содержании целых подразделений, ответственных за стандартизацию и лоббирование своего стандарта.

И всё же нельзя не признать, что благодаря “Новому подходу” и совместной деятельности национальных и европейских органов по стандартизации в Евросоюзе создан эффективный механизм по уничтожению технических барьеров во внутренней торговле.

Но это не единственное достижение. Процессы общеевропейской стандартизации и нормотворчества оказали огромное воздействие на внешний мир. Компании, расположенные за пределами ЕС, адаптируются к техническим стандартам и правовым нормам ЕС. К этому их побуждает страх не быть допущенными на пространство единого рынка. (Стоит заметить, что этот страх сформировал негативное отношение предпринимателей из третьих стран к европейской интеграции. Актуален, в частности, тезис, который определяет таможенный союз ЕС как крепость в защиту “своих” от “чужих”. Чтобы несколько облагородить свой имидж, ЕС учредил ряд программ (Фаре, Тасис и др.) с целью содействия переходу стран догоняющего типа развития на европейские стандарты и нормы)⁷. Страны ближайшего соседства допущены в

⁶ <http://www.etsi.org/WebSite/homepage.aspx>

⁷ Следует упомянуть о сотрудничестве между европейскими и международными организациями по стандартизации. Венское соглашение о техническом сотрудничестве между Международной организацией по стандартизации (ISO) и Европейским комитетом по стандартизации (CEN) и

европейские органы по стандартизации в качестве наблюдателей, членство стран Европейского экономического пространства там полноправное. Участие США в европейской стандартизации минимальное; оно ограничивается обменом информацией с Американским институтом стандартизации (ANSI). Однако в ряде секторов, в том числе в производстве развлекательных морских судов, медицинских приборов, в секторах фармацевтики и связи, действует принцип взаимного признания, который означает, что стандарты партнёров совместимы и к процедурам сертификации есть взаимное доверие. Переговоры о взаимном признании ЕС ведёт со странами, техническое и экономическое развитие которых сопоставимо с уровнем ЕС. Таким образом, на сегодняшний день одни экономические акторы продолжают считать европейский уровень стандартизации дополнительным и лишним, отвлекающим ресурсы от международной стандартизации, другие же безоговорочно подчинились сложившемуся порядку. То, что побеждает стандарт, технология или норма, обеспечивающая высокую степень безопасности для здоровья и жизни, оправдывает регулятивную деятельность ЕС в глазах потребителей.

Как отмечалось выше, в гармонизации есть техническая и политическая стороны. *Политический аспект* заключается в содержании директив, вырабатываемых на уровне ЕС. С момента учреждения “Нового подхода” директивы, регулирующие единый рынок, сосредоточились на принципиальных вопросах, таких как методы производства, определение некоторых сложных товаров, безопасность товара и риски для потребителей, сделки между компаниями, ответственность предприятий, защита от пиратства или от нечестной эксплуатации авторского права, торговой марки и модели. Директивы определяют цели регулирования того или иного сегмента экономики и минимум необходимых действий для достижения этих целей; действия же прописываются так, чтобы не тормозить технологический прогресс.

Сложность вопроса о барьерах состоит в том, что препятствие для одной компании есть преимущество для другой. Какие барьеры уничтожать, какие оставлять, каким компания отдавать предпочтение, покроет ли выигрыш от снятия барьера потери, которые понесут побеждённые, наконец, умножает ли либерализация риски для потребителей? – все это вопросы, которые находили ответ в директивах Европейской комиссии.

Директивы предоставляют производителям право доказать, что продукт соответствует всем перечисленным в них требованиям безопасности. Для этого есть два способа: либо получение сертификата соответствия европейским стандартам, либо получение разрешения на производство у независимого органа, который оценит собственные стандарты компании.

В последнее десятилетие проявляет себя тенденция толерантного отношения к национальной стандартизации, а также и к самой продукции, производимой на пространстве ЕВР. В Белой книге 2001 г., посвященной эффективности управления новейших сегментов единого рынка, а также в специальном Сообщении по упрощению и повышению качества регулирования, Европейская комиссия отметила необходимость учета и популяризации опыта национальных практик и систем регулирования. Комиссия полагается также на потенциал саморегулирования, заложенный в конкуренции; а в ряде случаев - на осознанный выбор потребителей между более защищенным фрагментированным рынком и более рискованным либерализованным рынком.

Итак, Европейский союз демонстрирует насыщенную практику регулирования ЕВР. Следует добавить, что последние годы своими достижениями ЕС активно делится с другими странами и регионами в формате Диалогов. Подобные Диалоги ведутся с Китаем, Индией, Бразилией, с группировкой МЕРКОСУР. С Россией в рамках концепции строительства общего экономического пространства открыто 14 отраслевых Диалогов. Они дают России практическую возможность транслировать Евразийскому экономическому сообществу европейский опыт регулирования рынка. А в сочетании с другими реалиями современности, возникающими в результате многосторонних торговых

Дрезденское соглашение о техническом сотрудничестве между Международной электротехнической комиссией (IEC) и Европейским комитетом по электротехнической стандартизации (CENELEC) учреждают, в частности, систему параллельного голосования о взаимном принятии результатов по стандартизации.

переговоров в рамках ВТО, это позволяет более точно выстраивать собственную стратегию развития таможенного союза.

Правовые основы

Сегодня в ЕврАзЭС, как когда-то в ЕЭС, в полном объёме реализован режим свободной взаимной торговли товарами. 17 февраля 2000 года подписано Соглашение об Общем таможенном тарифе (ОТТ). На его основе сформирован базовый перечень ОТТ России, Белоруссии и Казахстана. Правда, выровнены не все ввозные пошлины на внешних границах группировки⁸. Зато с политико-правовой точки зрения создание таможенного союза – вопрос решённый. На заседаниях высшего органа – Межгосударственного совета 6 октября 2007 года в Душанбе и 25 января 2008 года в Москве в два приёма главы правительств трёх стран-лидеров (России, Белоруссии и Казахстана) подписали документы, которые полностью обеспечивают правовую основу таможенного союза.

В соответствии с этими документами учреждён наднациональный орган⁹ – Комиссия таможенного союза, которая займётся разработкой таможенной политики и контролем, и которой государства-члены передадут соответствующие полномочия. Основной задачей Комиссии является обеспечение условий функционирования и развития таможенного союза. Она исполняет решения, принятые его высшим органом, осуществляет мониторинг выполнения договоров по формированию таможенного союза, обеспечивает в пределах своих полномочий реализацию международных договоров, оказывает содействие сторонам в урегулировании споров в рамках таможенного союза до обращения в суд. Решения Комиссии будут иметь обязательный характер. Голоса между сторонами в Комиссии распределены следующим образом: Белоруссия – 21,5%, Казахстан – 21,5%, Россия – 57%. Решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Если одна из сторон не согласна с принимаемым решением, вопрос может быть вынесен на рассмотрение Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств, который принимает решение консенсусом¹⁰. В составе Комиссии находятся компетентные в вопросах таможенной политики чиновники в ранге не ниже министра.

Помимо договора о Комиссии таможенного союза подписаны Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, Протокол об использовании таможенной карты при пересечении товаров через границы ЕврАзЭС, Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу союза, выхода из них и присоединения к ним, Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании, Соглашение о единых правилах определения страны происхождения товаров, Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран, Соглашение о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам, Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер.

Принят также план действий на 2008-2010 годы, предусматривающий интенсификацию работы Интеграционного комитета вплоть до завершения создания таможенного союза в 2010 году. Этот план пока чётко выполняется. Интеграционный комитет с началом реализации плана действий заседает ежемесячно, ранее же он собирался раз в квартал. Пакет из уже принятых и готовящихся к принятию в рамках плана действий документов передан Кыргызстану и Таджикистану, которые смогут вступить в таможенный союз после завершения его образования тремя государствами. Для этого аутсайдеры должны присоединиться ко всем его документам. Так что таможенный союз в составе трех стран ЕврАзЭС, действительно, по всей видимости, может быть создан в сопоставимые с ЕС сроки. Другие страны смогут стать участниками союза как только будут к этому готовы.

⁸ Незавершенность переговоров по присоединению к ВТО до последнего времени не позволяла достичь единообразия между таможенными тарифами.

⁹ <http://www.evrazes.com/ru/main/infopage/144/>

¹⁰ <http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=25446>

Не следует забывать, что завершение создания таможенного союза проходит на фоне сохраняющейся неопределенности в вопросе приема России, а также Белоруссии и Казахстана, в ВТО. Таможенный союз возможен и без вступления в ВТО. Но в этом случае Россия столкнется с проблемами денонсации части соглашений со странами и группировками, в том числе ЕС, подпадающих под компетенцию таможенного союза; конвенциональные пошлины будут заменены на обычные (а значит, они станут в два раза выше), будет отмен тарифный преференциальный режим торговли с ЕС (сохраняющийся до момента официального приема России в ВТО). Если вступление России в ВТО в очередной раз отложится, то, скорее всего, придется перенести на более поздний срок и дату завершения создания таможенного союза ЕврАзЭС.

К заветной цели

Что даст таможенный союз странам ЕврАзЭС? Ради чего предпринимаются (и весьма решительно) все эти шаги? Если говорить коротко – ради достижения искомой цели интеграции государств ЕврАзЭС – создания единого экономического пространства, на пути к которому таможенный союз является очередной ступенью вверх.

Экономическая интеграция – это один из способов активизировать деловую жизнь, увеличить торговый обмен, рационализировать межстрановое разделение труда, укрепить взаимозависимость. Надо сказать, что возможности таможенного союза в этом смысле весьма ограничены: всех барьеров в торговле между государствами-членами он не ликвидирует. Говорить о неограниченном вращении товаров внутри таможенной территории, то есть о создании единого рынка товаров ещё весьма преждевременно. Начнём с того, что, согласно Договору о ЕврАзЭС, никто не препятствует государствам-членам применять во взаимной торговле специальные защитные (антидемпинговые и компенсационные) меры, а также запреты и ограничения импорта или экспорта, необходимые для защиты общественной морали, жизни или здоровья человека, животных и растений, охраны окружающей среды и защиты культурных ценностей при условии, что такие запреты и ограничения не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли. Далее, сохраняются в силе нетарифные барьеры во взаимной торговле, такие как технические стандарты, правила лицензирования деятельности предприятий-партнёров, фискальные барьеры. Более того, в условиях современной регулируемой государством экономики таможенный союз не в силах изменить дискриминационный характер выдачи государственных заказов, повлиять на государственную политику, направленную на создание благоприятных режимов для отдельных секторов национальной экономики. Таможни на границах между государствами-членами не исчезнут. Они, как и прежде, будут контролировать происхождение товаров, пересекающих государственные рубежи; да и просто на границах будут, как и прежде, иметь место.

Однако единая тарифная политика по отношению к третьим странам, бесспорно, укрепит зону свободной торговли, а стремление к созданию единого экономического пространства будет побуждать к выработке общих правил относительно всех возможных внутренних барьеров на пути свободного движения товаров, услуг, капиталов и лиц (то есть не одного, а четырёх факторов производства) в пределах группировки, сближение национального законодательства государств-членов (в документах 1999 г. говорилось даже о перспективе унификации), проведение общей экономической политики. Некоторые договорённости свидетельствуют о движении в сторону этой ещё более продвинутой стадии: разрабатываются и принимаются документы, касающиеся направлений общей политики. Например, существуют соглашения о сотрудничестве на рынке ценных бумаг и в области организации интегрированного валютного рынка. Речь идёт также о разработке с опорой на общий бюджет межгосударственных целевых программ по формированию единого транспортного пространства и общего энергетического рынка, то есть просматриваются общие транспортная и энергетическая политики. Много внимания уделяется общим вопросам миграционного контроля. Положено начало борьбе с нетарифными барьерами. В марте 2005 года подписано Соглашение об основах

гармонизации технических регламентов государств-членов¹¹ и утверждён Перечень подлежащих разработке первоочередных технических регламентов ЕврАзЭС. (К этим двум документам мы вернемся ниже).

Евразийская интеграция (как и другие интеграционные группировки) пытается развиваться не только вглубь, но и вширь. В 2006 г. шестым государством-членом ЕврАзЭС стал Узбекистан, положив начало процессу схождения различных векторов интеграции на постсоветском пространстве. Однако членство Узбекистана в альянсе неустойчиво. В ноябре руководство страны приняло решение покинуть группировку.

Наконец, в евразийской интеграции мы наблюдаем и дифференцированный подход: группа стран-локомотивов апробирует на себе интеграционные проекты, а страны, не готовые к продвинутым инициативам, не мешают ускоренному сближению лидеров группировки. Таким образом, ЕврАзЭС в значительной мере учитывает опыт интеграционного сближения, накопленный странами Западной Европы, и опирается на теоретические представления о стадиях интеграционного процесса: евразийская интеграция движется от простого к сложному. В ней присутствуют элементы как “негативной” интеграции (заключающейся в устранении барьеров / негатива на пути свободного движения факторов производства), так и “позитивной” интеграции (выработка общей политики в различных сферах экономики).

С экономической точки зрения страны ЕврАзЭС нуждаются друг в друге. Аналитики отмечают¹², во-первых, важность рынков стран СНГ для обрабатывающей промышленности ряда российских регионов. И действительно, к конкуренции на рынках дальнего зарубежья российские производители всё ещё слабо подготовлены. Так что “тройственный” таможенный союз, помимо все прочего, представляет собой превентивную меру экономической политики в период адаптации к нормам ВТО. Он поможет уберечь от спада отрасли перерабатывающей промышленности (такие как сельскохозяйственное машиностроение, авиационная и автомобильная промышленность, станкостроение), поддержать на хорошем уровне экспортные показатели, сохранить технологические цепочки, обеспечивающие переход экономики России от статуса примитивной энергетической к статусу полноценной индустриальной. Во-вторых, союзные отношения на пользу отраслям экономик Белоруссии и Казахстана, которые в силу сохраняющейся вероятности вступления РФ в ВТО становятся тоже весьма уязвимыми, поскольку ориентированы на Россию. В-третьих, как говорят эксперты, верным является переход с двухсторонних прямых соглашений, которые до сих пор составляли основу преференциальных торговых отношений, согласования интересов и принятия решений в тройке, на отвечающую международным стандартам правовую базу таможенного союза.

В то же время его создание означает отказ государства от дохода этого вида, что является аргументом “против”. Но не надо забывать о таможенных пошлинах, которые будут собраны на внешних границах союза. Они поступят в общий бюджет на финансирование совместных проектов. Поэтому государства-члены могут рассчитывать на возмещение потерь.

Таможенный союз означает также право свободного пересечения внутренних границ гражданами государств-членов и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты. Такое право им предоставлено Соглашением от 24 ноября 1998 года. Для этого, в частности, в аэропортах действует режим “зелёного коридора”. В октябре 2003 года в это Соглашение внесено дополнение, предусматривающее ограничение на передвижение валюты физическими лицами в размере, эквивалентном 3000 долларов США, до завершения создания таможенной территории.

С началом нынешнего десятилетия изменился и режим налогообложения торговых потоков в пределах ЕврАзЭС. Следствием этого становится перераспределение налоговой базы между государствами-членами, снижение доли товаров, подвергающихся двойному налогообложению, и появление новой возможности для поощрения экспортных производств. Ранее в торговле между странами СНГ использовался принцип страны

¹¹ <http://www.ipaeurasec.org/docsdown/MD-080.pdf>

¹² Например, см. статью Ю. Солозובה “ВТО против СНГ” на сайте АПН Казахстан <http://www.apn.kz/publications/article5028.htm>

происхождения, то есть в налоговую базу государства включались товары внутреннего потребления и потоки, идущие на экспорт. Теперь же используется принцип страны назначения, согласно которому налог взимается в месте потребления по местной ставке, соответственно, экспорт облагается по нулевой ставке¹³, поскольку не используется на территории его изготовления. Помимо этого производителю возвращается или засчитывается сумма налогов, уплаченных ранее при приобретении материальных ресурсов на производство вывозимого товара. Уплаченный на таможенном налоге может быть возмещён и импортёру из бюджета страны назначения, но только в случае, если товар приобретён для перепродажи или других операций, которые облагаются НДС.

Переход на принцип страны назначения при положительном сальдо торгового баланса ещё недавно считался для России невыгодным, поскольку имеет следствием уменьшение налогооблагаемой базы. Однако данная мера позволяет осуществлять экспорт по более низким ценам, не включающим этот налог. Известно, что неуплата НДС с экспорта и возврат НДС с комплектующих являются способами помощи экспортёрам в условиях, когда другие формы содействия экспортным производствам (например, субсидирование из государственных средств) практически исключены современными нормами международной торговли. Страны-партнёры по СНГ раньше, чем Россия, догадались о выгоде перехода на принцип страны назначения для поддержки своих экспортных производств, что обеспечило производителям из ближнего зарубежья ряд выгодных ниш на российском рынке. С началом десятилетия Россия всё-таки перешла на новый принцип взимания НДС. В результате отечественные производители начали возвращать утраченные позиции на своём же рынке. Кроме того, повысилась привлекательность России для инвесторов, желающих размещать капиталы в экспортные производства. В целом же, налоговая реформа оставила неприятный осадок во всех странах Содружества, стала для него испытанием на прочность.

Нельзя не отметить, что режим взимания “по месту назначения” противоречит логике таможенного союза (снимать препятствия на пути торговли), так как предусматривает осуществление жёсткого контроля и обустройство границ между государствами-членами. Данный режим требует оснащения таможен современной техникой для оформления целого ряда документов, чтобы российский экспортёр мог подтвердить в налоговых органах обоснованность применения нулевой ставки НДС¹⁴. Кроме того, таможи обеспечивают взимание НДС импортёрской страной. Таким образом, таможенный союз уничтожает тарифные, но создаёт двойные фискальные барьеры.

Собственно практику взимания НДС по месту назначения уже давно демонстрирует Европейский Союз. Но при этом таможенный союз ЕС с 1993 года является также фискальным, то есть в нём полностью отменён таможенный контроль на внутренних границах. Взимание НДС опирается на автоматизированные системы таможенных и налоговых служб государств-членов, подкреплено системой маркировки продукции и кодирования транспортных средств¹⁵. Такое понятие, как “экспортно-импортная операция”, в пределах таможенного союза ЕС в прошлом десятилетии было заменено понятием “приобретение в пределах единого внутреннего рынка”. Пересечение внутренних границ отныне не служит поводом для взимания НДС; это делается при покупке в точке назначения. Есть исключения, например, заказ товаров по почте и торговля в Интернет, для которых установлены специальные правила. Нулевая ставка НДС при экспорте используется, если соблюдены два условия: продавец может доказать, что покупатель – зарегистрированное лицо, подлежащее налогообложению в своей стране, налоговые декларации продавца и покупателя соответствуют друг другу. Конечной целью

¹³ В России исключения составляют нефть, газовый конденсат и природный газ, экспортируемые в страны СНГ, которые по-прежнему облагаются по общеустановленной ставке 20%.

¹⁴ В числе таких документов следует назвать грузовую таможенную декларацию с отметками таможенного органа, осуществившего выпуск товаров в режиме экспорта, а также таможенного органа, в регионе деятельности которого находится пункт пропуска, через который товар был вывезен, наконец, копии сопроводительных документов с отметками пограничных таможенных органов, подтверждающих вывоз товаров за пределы страны.

¹⁵ Б. Сорэ. Налоговая политика в Европейском Союзе. /Европа. № 26, март, 2003. http://www.delrus.ec.europa.eu/em/30/eu26_12.htm

устранения фискальных барьеров на пространстве единого внутреннего рынка ЕС является переход к принципу страны происхождения. В этом случае исчезнет нулевая ставка для внутреннего экспорта, а импортирующая компания будет требовать возмещения НДС, уплаченного в стране происхождения, с налоговых органов своей страны. Однако для этого надо унифицировать ставки НДС и национальные налоговые режимы, что пока не считается возможным. Нынешние различия проистекают из различий в уровне государственных доходов, а также приоритетов и целей государственных расходов.

В ЕврАзЭС же ещё рано говорить даже о самой возможности устранения налогового контроля на внутренних границах. Для этого прежде необходимо наладить эффективный обмен информацией между фискальными органами государств-членов.

Таможенный союз: последствия в теории и на практике

Оценить совокупность последствий создания таможенного союза помогает экономическая теория.

Теория таможенного союза развивается с позапрошлого века как элемент теории экономической интеграции. Последняя особо выделяет такие следствия существования таможенного союза, как создание торговли, смещение торговых потоков и развитие экономики масштаба¹⁶.

Отмена тарифов во взаимной торговле снижает стоимость группы товаров, производимых внутри. Спрос переключается с дорогого отечественного товара на более дешёвый страны-партнёра. Тем самым уничтожаются источники неэффективности экономики, провоцируется рост региональной торговли и потребления. В теории этот эффект называется “созданием торговли”. Что же касается тарифов в торговле с остальным миром, то их унификация в пользу единого внешнего тарифа вызывает эффект смещения торговых потоков, то есть переориентации с импорта из третьих стран на импорт, производимый на внутреннем рынке. Правда, такая переориентация содержит в себе риск создания нового источника неэффективности. К примеру, в настоящее время доля нулевых ставок таможенных пошлин в казахстанском тарифе превышает 27%, а в национальных тарифах Белоруссии и РФ составляет менее 1%¹⁷. Значит, не исключена ситуация, при которой потребители из Казахстана будут вынуждены отказаться покупать продукцию из третьих стран, поскольку цена на них (с учётом усреднённой пошлины) станет выше, чем сейчас, и перейти на продукцию стран-соседей по таможенному союзу, которая относительно подешевеет.

Общий итог для глобальной торговли от совместного действия эффектов создания и смещения торговых потоков может быть как положительным, так и отрицательным. Тем не менее, многосторонняя торговая система разрешает такой избирательный или даже дискриминационный путь либерализации торговли, как таможенный союз, исходя из его преимуществ для стран-участниц (ставится лишь одно условие: общий уровень защиты должен быть не выше, чем до создания союза).

Каковы же эти преимущества (каждое из которых, кстати, не следует переоценивать)?

Преимущество таможенных союзов перед зонами свободной торговли заключается в том, что таможенный союз не позволяет странам группировки с максимально свободным внешнеторговым режимом превращаться в таможенные дыры, через которые импорт извне будет просачиваться в другие страны группировки. Проблема в том, что на

¹⁶ Основоположителем теории экономической интеграции считается немецкий философ, юрист и экономист Фридрих Лист. В прошлом веке она существенно обогатилась трудами американского экономиста Джейкоба Винера. Идеи Листа и Винера многократно интерпретировались современными теоретиками интеграции. См., например: *Baldwin R. The economics of European integration. N.Y. 2006; Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot. 2001; Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. N.Y. 1997; Jovanovic M. The economics of international integration. Northampton. 2006. Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М. 2001.*

¹⁷ ЕврАзЭС: экономическое притяжение. М. 2005.

<http://www.evrases.com/files/documentslistpage/18/evrases-n-04.pdf>, стр. 43.

межправительственном уровне без создания интеграционных институтов договориться об общем тарифе оказывается весьма сложно. Поэтому страны мира при выборе варианта либерализации отдают предпочтение зоне свободной торговли, нежели таможенному союзу.

Государства ЕврАзЭС идут по пути сокращения издержек межправительственного взаимодействия: создают наднациональный орган - Комиссию; решено также, что переговоры, необходимые для завершения создания таможенного союза, должна вести тройка стран-локомотивов – Россия, Казахстан и Белоруссия (а остальные страны-участницы ЕврАзЭС подключаются к готовому союзу, когда смогут). Такой вариант продвижения к заветной цели представляется оправданным.

И создание торговли, и переориентация торговых потоков внутрь группировки выгодны политикам, стремящимся интегрировать свои страны в таможенный союз. Выгоду получают компании государств-членов, так как на внутреннем рынке у них возникают преимущества перед компаниями из третьих стран. Выгоды ощущает государство, так как интеграция оздоравливает экономику: рост взаимной торговли провоцирует замену дорогого внутреннего производства дешёвым импортом из стран-партнёров по союзу, внутри группы совершенствуется разделение труда, более эффективное распределение факторов производства ускоряет рост благосостояния. Теоретики говорят также, что положительный эффект от создания таможенного союза будет ощутимее, если интегрируются конкурирующие экономики. Действительно, борьба за долю рынка и нежелательная перспектива оказаться в убытке подстегивают предприятия к реструктуризации, слияниям, повышению технической эффективности (нельзя, однако, забывать, что исчезновение издержек, связанных с тарифными барьерами, сопровождается возникновением других, а именно, издержек на переоснащение предприятий). Выигрывают от интеграции и дополняющие экономики, так как упразднение таможенных пошлин провоцирует рост спроса на подешевевшие товары, что также несёт выигрыш потребителям и производителям.

В таможенном союзе выгоднее производить большое количество одинаковых товаров: повышается вероятность сбыта, сокращения издержек и повышения прибыли даже при снизившихся ценах, легче рационализировать использование факторов производства и разделение труда. Другими словами, эффект от увеличения масштаба хозяйственной деятельности в таможенном союзе достигает максимума.

Каждый экономический актор, будь то государство, монополии, прочие предприятия и граждане в таможенном союзе идут на определённый риск ради шанса получить большой выигрыш. Самый сильный актор – государство – решается на потерю таможенного дохода. Но этот шаг делается с целью приумножения прибыли за счёт роста налогооблагаемой базы, возникающего с увеличением производства и потребления. В свою очередь, монополии рискуют национальными рынками, но их риск оправдан возможностью занять монопольное положение на всем таможенном пространстве. От замены одного монополиста другим рынок получит ограниченный выигрыш, так как избавится от менее эффективного производителя, потребители же вряд ли смогут рассчитывать на заметное снижение цен. В лучшем случае в цену товара не будет заложена таможенная пошлина. Если же конкуренты достаточно эффективны, то в целях завоевания нового рынка они начнут снижать цену на экспорт. Совсем скоро им придётся понизить цены и на своем рынке. В результате, если каждому удастся просто сохранить рынок, то будут приумножены количественные показатели сбыта. В условиях возросшей конкуренции потребители получают выигрыш как от упразднения пошлин, так и от снижения стоимости товаров (причём, импортных и отечественных).

Прочие компании будут стараться занять рынки с эластичным спросом. Особенно интересны рынки, которые на некоторое снижение цен реагируют всплеском бесполезных покупок “про запас”, превышающих необходимый уровень потребления.

Шансы/возможности в таможенном союзе предоставляются в награду за риски, а позитивные эффекты подчас нивелируются негативными. Кроме того, с течением времени спрос, выросший благодаря снижению цен, вернётся в норму, предприятия же найдут другие способы выживания и завышения прибылей. Рынок потребует новых стимуляторов конъюнктуры и способов регулирования. Однако эффекты ускорения прогресса и

снижения цен в интересах потребителей ничем нивелировать нельзя. Поэтому теоретики, как правило, выступают в защиту таможенных союзов.

Обратимся к показателям, демонстрирующим уровень регионализации торговли. В таблице 1 сравниваются показатели торговли трёх ведущих стран ЕврАзЭС, завершающих формирование таможенного союза, друг с другом, со странами ЕврАзЭС и со всем внешним миром. Доля торговли внутри шестёрки ЕврАзЭС по отношению к их внешней торговле по результатам 2007 года составляет 27,7%, что показывает невысокую степень регионализации. Для тройки стран-лидеров ЕврАзЭС она равна 26,7%. Россия в наименьшей мере ориентирована на своих партнёров по ЕврАзЭС, поскольку одновременно намерена строить общее экономическое пространство с Европейским Союзом. Важно подчеркнуть, однако, что Россия является торговым партнёром № 1 и Казахстана, и Белоруссии. Для сравнения: шестёрка стран ЕЭС начала интеграцию с уровня регионализации в 37% (показатель за 1958 г.); то есть уже тогда это был естественный торговый блок. Однако большая часть внешней торговли была ориентирована во вне: Германии – со Скандинавией и Северной Америкой, Италии – со Средиземноморьем, Латинской и Северной Америкой, Франции – с Африкой, Великобритании – с Северной Америкой и Океанией. Только небольшие западноевропейские страны были нацелены на торговлю в пределах Европы. Эффект создания и переориентации торговли за годы становления таможенного союза европейских стран был ошеломляющим. Взаимная торговля шести стран-основательниц ЕЭС с 1958 по 1972 год (год первого расширения ЕЭС) увеличилась в девять раз, в то время как с остальной частью мира – в три раза. На этапе завершения создания единого внутреннего рынка рост взаимной торговли был особенно динамичным. В 1990 году показатель регионализации торговли старожилов ЕС достиг 72%. Каким он будет в ЕврАзЭС через сорок-пятьдесят лет – покажет время, сейчас же представляется, что евразийский регионализм будет “открытым” по примеру азиатских интеграционных группировок.

Внешняя торговля тройки лидеров ЕврАзЭС, 2007 г.

Таблица 1

Экспорт						
Страны	Всего		в страны-партнёры по таможенной тройке		в страны ЕврАзЭС	
	млн. долл	%	млн. долл	%	млн. долл	%
Россия	334520	100,0	27318	8,2	29949	9,0
Белоруссия	24331	100,0	9247	38,0	9391	38,6
Казахстан	37568	100,0	4438	11,9	5233	13,9
Импорт						
Страны	Всего		из стран-партнёров по таможенной тройке		из стран ЕврАзЭС	
	млн. долл	%	млн. долл	%	млн. долл	%
Россия	240316	100,0	14319	6,0	16354	6,8
Белоруссия	28674	100,0	17337	60,5	17367	60,6
Казахстан	36339	100,0	12947	35,6	13613	37,5

Рассчитано по: Direction of Trade Statistics. International Monetary Fund. Quarterly. September 2008.

Примирение противоположностей

Становление таможенных союзов, как свидетельствуют теория и практика, сопровождаются двумя разнонаправленными движениями: в сторону снижения таможенных барьеров и усиления нетарифных скрытых торговых барьеров. Второе пытается уравновесить первое. Сказывается естественная тяга любого государства или экономического оператора к защите своего от чужого. Примирить противоположности стремится общая экономическая политика, сопровождающая строительство таможенного союза. Логика этой политики состоит в том, чтобы добиться сочетания противоречащих целей, таких как либерализация и защита, развитие торговли между государствами и предотвращение потрясений в экономике союза, усиление конкуренции внутри группировки и повышение конкурентоспособности союза в целом. И, несмотря на то, что таможенный союз строится с принципиальными либеральными целями, общая торговая и конкурентная политики государств-членов могут содержать ряд совершенно конкретных и жёстких ограничений либо положений по контролю свобод (внешние торговые тарифы, внешние и внутренние антидемпинговые, компенсационные, постоянные и временные меры защиты, положения относительно злоупотреблений и деятельности естественных монополий). Аграрная политика традиционно носит протекционистский характер, поскольку направлена на обеспечение продовольственной безопасности и благополучие сельскохозяйственного меньшинства. Наконец, показателен пример транспортной политики. Транспортная доступность – необходимая составляющая свободного движения факторов и результатов производства. Либерализация ускоряет внедрение в отрасль технологических новаций и сокращение стоимости транспортных услуг, при этом создаёт риск перераспределения долей отдельных стран и компаний на общем рынке. Особенно рискуют государственные транспортировщики. Отсюда транспортная политика, как и другие разделы общей политики, сочетает в себе инструментарий либерализма и протекционизма.

О том, какова будет общая политика в ЕврАзЭС, можно судить по многочисленным интервью с министрами национальных правительств и главами интеграционных институтов, а также результатам работы экспертных групп. Уже достигнуто понимание о необходимости согласования условий развития экономик и действий государств-членов ЕврАзЭС в проведении экономических реформ на среднесрочную перспективу. В экспертных трудах¹⁸ содержатся рекомендации приступить к созданию механизма взаимодействия антимонопольных ведомств для контроля концентрации и совершения сделок, имеющих трансграничный эффект; сформировать согласованные принципы контроля за соблюдением условий конкуренции для мониторинга процесса предоставления государственной помощи; согласовать принципы регулирования деятельности субъектов естественных монополий; проводить работу по выявлению скрытых административных барьеров во взаимной торговле. О первых серьезных результатах можно составить представление по Информации Исполнительного комитета СНГ “о ходе выполнения Комплекса среднесрочных мероприятий по продвижению на внутренний рынок СНГ и рынки третьих стран конкурентоспособной продукции, выпускаемой национальными производителями, на период до 2010 года”¹⁹.

О потенциале общей транспортной политики много говорил, в частности, Нурсултан Назарбаев. По его словам, только одно соглашение по выравниванию железнодорожных тарифов позволит увеличить грузооборот между странами ЕврАзЭС на 30%²⁰.

Что касается внешнеторговой политики, то по отношению к третьим странам, очевидно, будут применяться вывозные пошлины, согласованные между государствами-членами. При этом возможна их дифференциация, но без согласия партнёров новые вывозные пошлины вводиться не будут. Государства-члены вправе также самостоятельно устанавливать временные ввозные пошлины на чувствительные товары, о чём будут уведомлять своих партнёров по Сообществу.

¹⁸ ЕврАзЭС: экономическое притяжение. М. 2005.

<http://www.evrases.com/files/documents/listpage/18/evrases-n-04.pdf>

¹⁹ <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=13920>

²⁰ <http://www.rg.ru/2006/08/16/evrases-summit.html>

Трудные вопросы

Немалую опасность для интеграционного процесса представляют неизбежно возникающие трудные вопросы. Например, известно негативное отношение партнёров России по ЕврАзЭС к российским вывозным пошлинам на сырьё. Так, несмотря на то что режим зоны свободной торговли ЕврАзЭС не предусматривает изъятий (то есть любые пошлины и количественные ограничения во взаимной торговле недопустимы для государств-членов), существует российская экспортная пошлина на нефть для Белоруссии. Российскими властями эта пошлина трактуется как налог с производителей (природная рента). По всей видимости, в том или ином виде она сохранится, пока партнёры России с ней будут мириться. В связи с этим приведём пример из практики начального этапа становления таможенного союза ЕС. В 1969 году в Суде ЕС было принято решение по делу Европейской комиссии против Италии. Суд отменил итальянский налог на экспорт художественных, исторических и археологических предметов, поскольку он изменял цену вывозимого товара и ограничивал свободу его передвижения. Суд также определил, что любой денежный сбор, как бы мал он ни был и каковы бы ни были его назначение и способы применения, наложенный в одностороннем порядке на отечественные или импортные товары при пересечении ими границы, относится к сборам, имеющим эффект, равнозначный таможенной пошлине, даже если он не приносит прибыли государству и не является дискриминирующим. Такое исчерпывающее разъяснение позволило постепенно отменить большое количество сборов, взимавшихся на границе, включая, административные платежи, в том числе за обработку информации или за проведение ветеринарных проверок, приравняв все эти сборы к таможенным. Данный пример демонстрирует, что **таможенный союз не застрахован учредительным договором от случаев применения внутренних торговых барьеров**. Соответственно и ЕврАзЭС потребуются время для их выявления и принятия необходимых мер.

Однако, **решение проблем на внутренних таможах представляется своего рода программой минимум в сравнении с тем пластом, который может вскрыться в силу неясности идеологии торговли и логики конкурентной борьбы в рамках евразийского таможенного союза**. Будут ли в основу торговли положены интересы здоровья и безопасности потребителей, как это было сделано в ЕС? Или же основной принцип торговли в рамках ЕврАзЭС будет заключаться в том, чтобы снизить дефицитность рынка, насытить его разнообразными товарами и расширить ценовой диапазон, учитывая дифференциацию общества, разные потребности и возможности его слоёв? **Как будут конкурировать между собой предприятия – по цене или по качеству?** И тот, и другой вариант имеет право на существование. Будет ли выработан согласованный подход к регулированию деятельности естественных монополий в сферах железнодорожного транспорта, энергетики и связи (от которого зависят ценовые показатели и другие условия хозяйственной деятельности)? Чтобы участников не захлестнули взаимные обвинения в протекционизме, подобные трудные вопросы должны быть поставлены сейчас.

Для решения спорных вопросов, связанных с применением нетарифных барьеров, в ЕврАзЭС, как и в ЕС, есть Суд и технические органы. Однако, чтобы они могли оправдывать или запрещать такого рода барьеры, необходимы базовые принципы и нормы. Их должен вырабатывать политический уровень. В который раз вспомнятся обиды, возникнут новые фобии. Решение этого принципиального вопроса, скорее всего, затормозит интеграцию, но в итоге поможет ей.

* * *

На сегодняшний день государства ЕврАзЭС разрабатывают базовые нормативные акты, касающиеся технического регулирования. В них учтены положения Соглашения ВТО по техническим барьерам и по применению санитарных и фитосанитарных мер. Группы экспертов высокого уровня указывают на принятие в перспективе единого порядка аккредитации органов сертификации и испытательных лабораторий, а также

соглашения о взаимном признании сертификатов соответствия. Эксперты говорят также о возможности учреждения в будущем знака соответствия ЕврАзЭС наподобие значка “СЕ”, который присуждается продукции, произведённой в ЕС с соблюдением европейских стандартов. В 2005 году принято два важных документа: Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств-членов ЕврАзЭС²¹ и Перечень подлежащих разработке первоочередных технических регламентов группировки. В Соглашении даны базовые определения таким терминам, как стандарт, технический регламент, оценка соответствия, а также установлен порядок принятия технического регламента ЕврАзЭС. Названы цели технического регулирования, а именно гармонизация законодательства в сфере защиты жизни и здоровья граждан, охраны граждан, предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей²², и устранение необоснованных ограничений во взаимной торговле. Определено, что содержание технических регламентов будет ограничиваться установлением обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правил оценки соответствия, требований к терминологии, упаковке, маркировке и этикеткам. Продукция, удовлетворяющая техническому регламенту ЕврАзЭС, может беспрепятственно передвигаться в пределах общего рынка государств-членов. Требование о дополнительной оценке соответствия на национальном уровне к такой продукции предъявляться не должно. В Соглашении особо отмечено, что международные, региональные и национальные технические регламенты могут полностью или частично использоваться в качестве основы для разработки технических регламентов ЕврАзЭС.

Совсем недавно на базе СНГ учреждена телекоммуникационная автоматизированная система «Опасная продукция», предназначенная для сбора и обмена на межгосударственном уровне информацией об опасной продукции для жизни, здоровья человека, имущества и охраны окружающей среды, выявленной органами надзора и другими уполномоченными органами. При разработке этой системы был принят во внимание опыт действующей в Европейском союзе системы оповещения об опасной продукции RAPEX.

Среди стратегических целей таможенного союза ЕврАзЭС на ближайшие годы выделим особо охрану коммерческих интересов и интересов безопасности государств-членов, здоровья населения и окружающей среды, повышение надёжности внешних границ.

Есть ли сегодня у ЕврАзЭС ответ на такие нарастающие угрозы, как терроризм, организованная преступность, нелегальная торговля оружием и другими опасными материалами? Каков будет ответ ЕврАзЭС на иные не менее жёсткие угрозы современности, например, увеличение количества пиратской и поддельной продукции, попадающей на национальные рынки? Сможет ли таможня ЕврАзЭС справиться ростом масштабов трансграничной торговли, а также реагировать на требования, предъявляемые потребителями к скорости поставок?

Вопросы более чем серьёзные. И, соответственно, инструменты таможенного контроля должны быть настроены на соблюдение разумного баланса между упрощением торгового обмена и защитой общества.

Время идёт, и таможенные органы стран ЕврАзЭС постепенно накапливают опыт сотрудничества. В 2001-2005 годах реализована целевая программа по укреплению и обустройству пунктов пропуска на внешних границах, строительства новых и модернизации существующих, улучшению технического и информационного оснащения таможенных органов, совершенствования процедуры обмена данными для ускорения пропуска товаров либо эффективного задержания контрабандных потоков. На базе Российской таможенной академии в 2003 году открыт Региональный учебный центр Всемирной таможенной организации. С мая 2003 года государства ЕврАзЭС перешли на соответствующую нормам ВТО десятизначную систему кодирования товаров. Но всё-таки ЕврАзЭС ещё находится в самом начале пути.

²¹ <http://www.ipaeurasec.org/docdown/MD-080.pdf>

²² Экономическим советом СНГ 14 декабря 2007 года принято Решение о присуждении Премии СНГ за достижения в области качества продукции и услуг.

Необходимо рационализировать таможенную процедуру так, чтобы процесс прохождения таможи стал не просто быстрым, но и безбумажным, и основывался на применении новейших информационных технологий; нужны также новые меры по защите прав интеллектуальной и промышленной собственности и совершенствованию контроля над транзитными грузами; требуется обеспечить единообразную и соответствующую современному уровню подготовку таможенников с тем, чтобы они смогли нести всю полноту ответственности за организацию таможенного контроля на своих участках внешней границы. Учитывая перспективу строительства Общего экономического пространства между Россией и Европейским Союзом, необходим обмен опытом по различным аспектам таможенного дела, распространение успешной практики, организация конференций, рабочих визитов, обучение, мониторинг и т. п. По опыту ЕС²³, часть денег общего бюджета должна быть направлена на покупку и установку оборудования для технического оснащения таможен государств-членов, организацию обмена информацией и связи между таможенниками; на транспорт и пребывание участников в местах проведения мероприятий и на организационные расходы собственно по их проведению. Должны быть предусмотрены и затраты на профессиональную и языковую подготовку таможенников.

Именно в таком подходе во многом кроется успех достижения поставленной цели и минимизация возможных трудностей на пути движения к ней. Сомневаться в этом не приходится. Проверено Европейским Союзом на практике.

Для тех аналитиков, которые обсуждают возможности и пути интеграции на пространстве Содружества независимых государств, опыт ЕС имеет определенное значение. Успешные экономические операторы в странах СНГ желают в принципе того же, что и в странах Евросоюза – насыщения своих рынков и проникновения на новые, установления предсказуемой правовой базы и совместимых стандартов. Поэтому планы экономической интеграции в СНГ не снимаются со счетов, поэтому они должны реализовываться. С какими проблемами столкнутся институты ЕврАзЭС при завершении строительства таможенного союза, какие новые задачи поставит перед ними такая форма интеграции? Угрожает ли протекционизм интеграционному процессу? Какими наднациональными инструментами можно минимизировать вероятные убытки данного либерального проекта? Кто больше информирован: тот, кто видит в интеграции угрозы, или тот, кто надеется расширить свои возможности? Ответы на эти вопросы подсказывает опыт Европейского союза.

Представление о том, что внутри интеграционного пространства бизнес работает рука об руку, активно обменивается ресурсами, кадрами и результатами труда во имя общей выгоды, является скорее мифом, чем реальностью. Существует целый ряд проблем, и интеграционным институтам СНГ необходимо на них настроиться. Как показывает пример ЕС перспектива построения единого рынка товаров, труда и капитала может вызвать сопротивление предприятий и возражение населения. Причина протекционистских настроений – опасение за собственную продукцию, обладающую ограниченной конкурентоспособностью, угроза проникновения некачественной или даже опасной для здоровья и жизни импортной продукции, боязнь финансовой экспансии извне, неприятие иностранной рабочей силы. Власти государств СНГ пока не готовы идти на компромиссы и принятие общих правил игры в таких сложных вопросах. Однако вряд ли здесь стоит полагаться на то, что тенденции к интеграции постсоветских экономик способны естественным путем (то есть без усилий со стороны политики) победить тенденции к автономизации.

²³ Соответствующая расходная программа общего бюджета ЕС называется “Таможня 2013”. Подробнее см. на официальном сайте ЕС <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l11050.htm>.