

E-mail: risa@mgimo.ru

Оргкомитету Конвента "10 лет внешней политики России"

Уважаемые господа!

Направляю в Ваш адрес тезисы моего доклада, который был прочитан на секции «Россия в мировой экономике» (соруководители секции А.А. Дынкин, Н.Н. Ливенцев). Я оставила файл в Оргкомитете, но на всякий случай посылаю его еще раз для передачи проф. Ливенцеву (к сожалению, у меня нет адреса его электронной почты).

*С уважением, Юрик Валентина Владимировна,
зав. кафедрой МЭО Белгосуниверситета.*

2 мая 2001 года

E: mail yurik@fir.bsu.unibel.by
 spm99@mail.ru

Союз России и Беларуси: проблемы внешнеторговой политики

1. Интеграционные процессы на российско-белорусском пространстве. В 1995 году с самыми благими намерениями о благополучии двух стран был создан и начал действовать Таможенный союз Беларуси и России, рассматриваемый как логический этап восстановления разрушенных экономических связей, воссоздания единого государства и соединения братских народов, еще совсем недавно живших и трудившихся на единой территории и в едином государстве без границ и таможен.¹ Дальнейшее развитие интеграционных процессов на политическом уровне воплотилось в подписание 2 апреля 1996 г. Договора об образовании Сообщества Белоруссии и России, 2 апреля 1997 г. Договора о Союзе Беларуси и России и 8 декабря 1999 г. Договора о создании Союзного государства. Хотя в соответствии со статьями 17, 28 и 29 Договора о создании Союзного государства, в Беларуси и России предполагается действие единого таможенного пространства, проведение единой таможенно-тарифной политики в отношении третьих стран и применение единых ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, действие единых принципов взимания налогов, все это не помешало России вспомнить знаменитый ленинский принцип о пользе предварительного определенного и решительного размежевания для устойчивых успехов последующего объединения.

Хотя по прошествии без малого пять лет многие политики и аналитики как сенсацию расценили принятие правительством России постановления № 254 от 24.03.2000 г., ничего сверхъестественного с точки зрения славных исторических свершений и реальной действительности в этом факте не было. Указанное постановление просто восстановило таможенный контроль и таможенное оформление перемещаемых через границу Беларуси и России товаров, произведенных в третьих странах и выпущенных для свободного обращения в Беларуси. По сути, Россия в одностороннем порядке

¹ Документально последовательность событий отражалась в принятии следующих документов: 6 января 1995 г. Президенты Беларуси и России подписали Соглашение о Таможенном союзе между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, в соответствии с которым Президент Российской Федерации Указом от 25 мая 1995 г. № 583 и Президент Республики Беларусь Указом от 30 мая 1995 г. № 208 отменяли таможенный контроль, а постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 1995 г. № 583 и Кабинета Министров Республики Беларусь от 30 июня 1995 г. № 345 отменяли и таможенное оформление перемещаемых между нашими государствами товаров, как происходящих с территории подписавших Соглашение стран, так и выпущенных в свободное обращение.

перешла из режима классического таможенного союза в режим зоны свободной торговли, и таким образом, просуществовав де-юре почти 5 лет, таможенный союз Беларуси и России де-факто превратился в зону свободной торговли с восстановленной таможенной границей между двумя странами.

2. Некоторые факты из истории Таможенного союза Беларуси и России. В целом история таможенного союза России и Беларуси изобилует экстравагантными примерами, способными украсить любые учебники практической экономики, в том числе и международного уровня. Здесь реальное наполнение введенного таможенного союза Беларуси и России уже в самом начале вследствие неподготовленности экономической почвы было далеко от тех образов, которые обычно возникают при упоминании таких известных мировой практике терминов как «интеграция» и «таможенный союз». Прежде всего, при отсутствии таможенной границы сначала узкий круг избранных, а затем и активные бизнес-массы получили прекрасную возможность перераспределять финансовые потоки в свою пользу (см. вставку 1).

Вставка 1.

Классическим примером «практического творчества» в рамках понимания таможенного союза в личных целях с белорусской стороны стал пример алкогольного беспредела начала 1996 года, когда только за первый квартал из стран дальнего зарубежья (Нидерланды, Германия и др.) было ввезено водки по 6,4 литра на душу 10 миллионного населения страны, включая стариков и детей. Заметим, что в то время стандартное годовое потребление алкогольных напитков составляла для Беларуси 5-6 литров на душу населения, что совпадало с мировой средней нормой потребления алкоголя, равной 6-7 литрам на душу населения в год.

Код ТН ВЭД		Единица измерения	январь-май 1995 г.		январь-май 1996 г.		96/95, %		Цена за литр, \$	
			кол-во	ст-ть, тыс.долл.	кол-во	ст-ть, тыс.долл.	кол-во	ст-ть	95 г.	96 г.
Готовые пищевые продукты			41554,0		164169,7		395,1%			
2207	Спирт этиловый	тыс. л	250,3	313,9	11874,0	9813,3	4743,9%	3126,3%	1,25	0,83
220890300	Водка	тыс.дал*	18,4	58,7	6443,2	72096,1	35017,4%	122821,3%	0,32	1,12

* -- далл. (декалкогольный литр) равен 10 литрам алкоголя, в данном случае водки.

Источник: Торговый баланс Республики Беларусь. – Министерство статистики и анализа РБ, 1996 .

Авторами подобного рекорда стали две фирмы «Фонд Эсамбаева» и «Белторгэкспо». Только от импорта водки белорусский бюджет должен был получить около 400 миллионов долларов таможенных платежей (ввозная пошлина, акциз, НДС), что выше, например, суммы всех выданных Беларуси кредитов МВФ в 2 раза. Такие платежи не сделали бы реализацию водки убыточной, поскольку средняя цена продажи высококачественной водки – свыше 10 долларов за литр, что позволяет даже после уплаты таможенных платежей иметь прибыль от 4 долларов на каждый доллар затрат. Понятно, что деньги прошли мимо бюджета (фирмы имели освобождение от уплаты таможенных платежей от белорусской стороны), а водка проследовала в Россию с запасом прибыли от 9 долларов и выше на доллар затрат. Только к концу 1996 года российское правительство приняло ограничения по ввозу с территории Беларуси алкогольной продукции, поставив жирный крест на деятельности братских партнеров. Но никто из них и не думал отчаиваться.

Далее работу по наполнению собственным содержанием Таможенного союза продолжили десятки разного рода коммерческих и общественных организаций обеих стран. Началась конкуренция, кто больше даст льгот и сможет прокачать через свою территорию транзитных грузов, при этом предварительно их растаможив и уплатив пошлины и НДС. С российской стороны лидировали спортсмены, «афганцы», православная церковь, особые регионы федерации. С белорусской стороны санкции на проведение подобных операций имела в основном всегда фирма «Торгэкспо», а также фонд Эсамбаева, некоторые другие игроки, которые с алкогольного рынка переместились на нефтяной, газовый, военно-технический и другие.

Если для экономической жизни Беларуси, к подобным продвинутым схемам по практическому наполнению таможенного союза были допущены только избранные, то для российской стороны, бизнес которой достаточно быстро переключился на интенсивный режим накопления богатства, присутствие еще и непредсказуемых «дружественных белорусских партнеров» на исконно своих территориях было неприемлемо в принципе как для бизнесменов, так и государства (в стране шла первая чеченская война). Поэтому уже с конца 1996 года, после алкогольного беспредела, без лишнего шума Россия приняла сначала указание ГТК о необходимости доплаты разницы между пошлинами Беларуси и России на товары, ввезенные в Россию из третьих стран, а затем – передвижные таможенные посты, осуществлявшие контроль за перемещением львиной доли товаропотоков из Беларуси, что экономически означало начало конца таможенного союза. При этом Российское Правительство заявляет, что принятые меры направлены на борьбу с недобросовестными субъектами хозяйствования (если стремление максимизировать прибыль достаточно законным путем, используя коллизии норм законодательства, можно назвать недобросовестностью), которые используют различия в законодательстве Беларуси и России, различия в ставках таможенных пошлин государств.

3. Перспективы интеграции для Беларуси зависят от ее собственного выбора. В данном случае будут рассмотрены рекомендации относительно двух видов интеграционных группировок с участием Беларуси: Союза Беларуси и России², а также

² Союз Беларуси и России был создан лидерами двух стран в апреле 1995 году де-юре как интеграционный союз с экономическим названием «таможенный». Затем, под давлением реальности и экономической целесообразности преобразований переходного периода, данный Союз трансформировался де-факто в зону свободной торговли, которая в настоящее время и функционирует на экономическом пространстве двух государств-участников, восстановивших на своей общей границе таможенный досмотр товаров, произведенных в третьих странах.

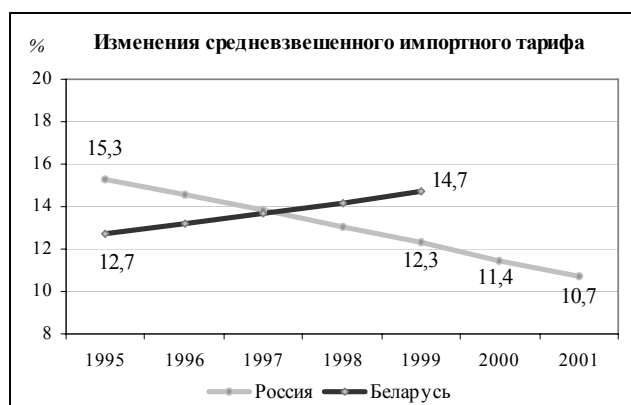
Таможенного союза 5 государств СНГ (России, Беларуси, Казахстана, Таджикистана и Туркменистана), переименованного недавно в Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

1. В отношении Союза Беларуси и России с точки зрения европейского и мирового опыта интеграции провозглашение режима таможенного союза, начавшееся с разрушения таможенной границы между странами, необходимо оценить как преждевременное, не соответствующее взаимному экономическому развитию двух государств. Как показывает практика европейской интеграции, даже для промышленно-развитых стран Европы этапу функционирования таможенного союза предшествовал достаточно длительный период внешнеторговых отношений на условиях зоны свободной торговли³. Только затем, в процессе реализации, развития и совершенствования взаимных отношений между странами-участницами и унификации и гармонизации таможенных тарифов в отношении товаров, произведенных в третьих странах в рамках зоны свободной торговли, последняя сможет безболезненно трансформироваться и перейти в более высокую форму экономической интеграции – таможенный союз. Именно недостаточная урегулированность вопросов тарифной политики с учетом интересов двух стран (как общих в отношениях третьих стран, так и национальных интересов каждой страны в отдельности) свидетельствует о том, что Союз Беларуси и России требует еще долгой и кропотливой работы, прежде всего, по направлению унификации таможенных тарифов двух стран.

2. Основным в работе по унификации таможенного тарифа для Беларуси как малой страны с открытой экономикой, зависимой от внешней торговли, как свидетельствует теория, уже сейчас необходимо признать ориентацию на либерализацию внешней торговли Беларуси. При этом необходимо как можно быстрее унифицировать таможенные тарифы двух стран и снизить средний уровень белорусского тарифа до уровня российского, а затем *последовательно снижать средний импортный тариф Беларуси, как минимум, параллельно со среднероссийским*. Это обусловлено тем, что, согласно выводам теории экономической интеграции, таможенный союз подкрепляет положительный эффект расширения торговли только тогда, когда импортный тариф в отношении третьих стран в результате введения таможенного союза не повышается.

³ Напомним, что период существования зоны свободной торговли при интеграции ЕС длился более 10 лет, в течении которых проводилась достаточно активная работа в области не только таможенного регулирования, но и в области налогового, валютного регулирования и других.

Очевидно, что и наиболее эффективная стратегия перехода от зоны свободной торговли к таможенному союзу должна строиться по принципу принятия в качестве унифицированного наименьшего тарифа. Однако, как свидетельствует статистика, во внешней торговле Беларуси с третьими странами средний уровень импортного тарифа за годы существования таможенного союза увеличился с 12,7% до 14,7%⁴. А это с неизбежностью означает, что белорусская экономика стала более закрытой, чем была до вступления в таможенный союз.



В это время в России уровень таможенной защиты был снижен от 15,3% до 12,3%, что, кроме хорошей новости для России, свидетельствует о больших проблемах текущей экономической политики Беларуси, оцениваемых серьезными суммами бюджетных потерь, которые сегодня даже еще не оценены.

Все это требует уже сегодня очень серьезной работы по совершенствованию белорусского тарифного регулирования. Достаточно динамичная позиция России в отношении собственного тарифного регулирования по существу не оставляет Беларуси никакого выбора, ибо только тот факт, что после введения нового российского таможенного тарифа⁵, по расчетам его разработчиков, средневзвешенный уровень ставок будет снижен с 11,4% до 10,7%, и тем самым приблизится к реальному уровню собираемости таможенных платежей⁶. Тем самым разрыв российского и белорусского импортного тарифа в 2001 году имеет шанс существенно возрасти, если Беларусь

⁴ Волосатов В.В., Жабко Л.С. Проблемы вступления Республики Беларусь в Всемирную Торговую Организацию. – Белорусский экономический журнал, №2, 1999, с. 26.

⁵ Правительства РФ ввело с 1 января 2001 года изменения в импортный тариф на срок 9 месяцев, в ходе которых пройдут необходимые согласования с участниками Евразийского союза и в том числе с Беларусью.

⁶ По состоянию на конец октября 2000 года, расхождения в ставках импортных таможенных пошлин, действующих в Республике Беларусь и Российской Федерации, имелось почти по 500 кодам Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств, причем в большинстве случаев выше был российский таможенный тариф. Основные различия – по текстильным и трикотажным изделиям (белорусским Правительством установлены временные пониженные ставки таможенных пошлин на данные товары в обмен на увеличение квот их поставок в Европейский Союз). В Беларуси же действует более высокий таможенный тариф, например, на некоторые виды станков и оборудования, грузовые автомобили и седельные тягачи, прицепы и полуприцепы, телевизоры.

сохранит те же взгляды на тарифное регулирование внешней торговли, что и в 1995-1999 годах.

Все это говорит о том, что если Беларусь не сделает того же, что и Россия, то проиграет по крупному на всех направлениях международной торговли без исключений. Если для большой экономики России выбрана стратегия открытости, то малой белорусской экономике Богом положено не защищаться, а открываться и двигаться вперед. Только в этом состоит шанс дальнейшего эффективного развития как самой Беларуси, так и всех без исключения ее интеграционных усилий, включая уже заявленные намерения о вступлении в ВТО.

3. Далее, с точки зрения опыта международной интеграции для повышения экономической эффективности региональных объединений, начиная с первых этапов, усилия стран-участниц интеграционных группировок (зон свободной торговли, таможенного союза) не должны ограничиваться только унификацией и/или гармонизацией таможенного тарифа, а распространяться также и на другие области экономики. В этом смысле, как свидетельствуют рекомендации Всемирного банка, отношения сотрудничества должны распространяться на отраслевой уровень экономик стран-участниц, а соответствующие региональные торговые отношения должны покрывать все отрасли экономики без исключений. Так, опыт стран ЕС показывает, что уже на начальных этапах интеграции необходимо проводить согласованную политику в сфере промышленности и ее наиболее значимых отраслях – энергетике, транспорте, а также в вопросах социального развития, валютной и налоговой политики, развитии транспортной инфраструктуры. Это необходимо для того, чтобы на более поздних этапах интеграции (переходный период от таможенного союза к общему рынку) можно было естественно и без потерь переходить к осуществлению уже не просто согласованной, а единой политики на основных направлениях общего экономического пространства.

4. Следует отметить, что с точки зрения повышения эффективности и развития взаимовыгодной торговли между странами, прежде всего, в рамках Союза Беларуси и России, надо обратить внимание на выработку согласованной политики в области транспорта и транспортных тарифов и активизировать ее. Отсутствие согласованных норм и внешние транспортные тарифы для стран-участниц (прежде всего, для Беларуси на территории России) делают экономически неэффективными поставки белорусской продукции задолго до достижения ею Уральских гор, что ставит достаточно мощный

«транспортный барьер» и дискриминирует идею свободной торговли в рамках образованных интеграционных объединений⁷. В этом смысле, кроме унификации таможенной политики, необходимо активно участвовать в согласовании преференциальных режимов движения товарных потоков между двумя странами, а также последовательно и неуклонно добиваться либерализации оказания транспортных услуг в рамках подписания соответствующих соглашений в этой области.⁸

5. Очередным «барьером» несогласованной экономической политики двух стран также представляется и налоговая политика. В области налогового законодательства, наряду с таможенным, должны уже сейчас предприниматься активные усилия по разработке новых подходов с целью снижения общей налоговой нагрузки и/или унификации налогового законодательства Беларуси с целью синхронизации налоговой норм, в том числе для белорусского экспорта во избежание потерь в его конкурентоспособности на российском рынке.

6. В отношении ЕАЭС, как свидетельствует подход ЕС и МЕРКОСУР к проблемам собственного расширения, наиболее рациональным для Союза Беларуси и России на пространстве СНГ представляется поведение на основе так называемого «сценария нескольких скоростей» и создания «ядра» эффективной интеграции в рамках Союза Беларуси и России, в котором скорость продвижения на пути совместных экономических преобразований должна быть заметно большей, чем в других группировках и странах СНГ. Это объясняется, прежде всего, интересами Беларуси, поскольку, и это не для кого не секрет, именно позиция России, последовательно отстаивающей свои экономические интересы с целью избежания потерь от предоставления односторонних преференций, является доминирующей на всем пространстве СНГ. И от того, насколько Россия ослабит торговый режим и предоставит преференциальный внутренний режим отдельной стране или группе стран, будет зависеть скорость и эффективность их совместных интеграционных усилий. Понятно, что потеря бюджетных доходов от преференций для России должна быть оправданной и очевидно не сможет быть предоставлена всем явно заинтересованным в этом странам

⁷ Кстати, именно «транспортный барьер» делает практически невыгодными расширение поставок на азиатский континент, в том числе и во все азиатские страны ЕАЭС.

⁸ Так, например, с учетом вышеизложенного, необходимо отметить, что согласованная валютная политика, в рамках Союза Беларуси и России, безусловно, является одним из важных направлений выработки согласованной экономической политики двух стран. Но «одним из», а не единственным. В настоящее время необходимо более энергично активизировать усилия в области свободного движения товаров на российском направлении, поскольку здесь потери белорусского экспорта продолжают расти.

только на основе того, что те провозгласили свою приверженность процессам интеграции и образовали очередную группировку. Здесь со стороны России явно будет осуществлять селективный подход, основанный на экономической целесообразности принимаемых ею решений.

7. В этом смысле Беларусь как сборочный цех, в основном, для российской продукции, вправе претендовать на приоритетное к ней отношение со стороны России на основе расширения и активизацию совместного диалога, который уже сегодня имеет свои общие положительные экономические результаты (российские уступки Беларуси в области снижения цен на энергоносители, предполагаемая реализация совместных проектов по транспортировке газа в Европу, которые в недалеком будущем должны ослабить и урегулировать претензии в области белорусских газовых долгов России). Кроме того, по нашему мнению, активизации дальнейшей усилий по разработке согласованной интеграционной политики должны ориентироваться также «демонстрационный эффект», т.е. первоначально осуществляться в рамках Союза Беларуси и России на двухсторонней основе, и лишь затем – в рамках остальных группировок. Здесь в виду экономической и географической близости экономик и определенной продвинутой интеграционных процессов на взаимовыгодной основе можно выделить, например, подход к реализации договорных положений в режиме эксперимента (экспериментальное решение), который, в случае успеха, можно будет реализовывать в других группировках. В качестве единственного партнера России по Союзу шансы Беларуси на пространстве СНГ выглядят намного предпочтительнее других стран СНГ.

8. В целом же, как показывает опыт стран ЕС, интеграция позволяет странам лучше пользоваться фактом их различия путем перераспределения и более эффективного использования ресурсов. Она дает возможность усилить конкуренцию и использовать выгоды крупномасштабного производства. В соответствии с теорией сравнительных преимуществ интеграция не сулит выгод стране, которая не достигла определенного уровня производительности и конкурентоспособности. И в этом смысле Союз России и Беларуси как стран, исторически располагающих взаимодополняемой структурой экономик с достаточно развитым промышленным потенциалом, имеет шансы на успех в случае четкой постановки и реализации на общем экономическом пространстве целей как стратегических, так и тактических. Союз нуждается в более эффективной средне- и

долгосрочной стратегии, требующей одновременно большей твердости в защите своего курса и большей гибкости в принятии краткосрочных решений.

9. Современный уровень экономического развития и политических связей между Россией и Беларусью (в том числе общность, прежде всего, экономических и других проблем, стоящих перед странами в области развития, финансирования, регулирования экономики, политического сотрудничества и т.д.) показывает, что от стратегии союза две наши страны не намерены отказываться. Но конкретное ее наполнение будет творчески развиваться участниками в меру осознания как самой стратегии (в том числе и совместной) развития и структурной трансформации экономик двух стран, так и тактики (прежде всего, в проведении реформ в каждой стране в отдельности, а также возможностей синхронизации общего процесса движения к рынку). Эффективное расширение Союза за счет включения входящих в него стран в состав других интеграционных группировок (и/или их присоединения к Союзу) будет зависеть, прежде всего, от успехов самого Союза Беларуси и России, к которым он должен стремиться. В условиях ограниченных ресурсов, основным из которых является время, интеграционные усилия Беларуси на пространстве СНГ должны концентрироваться на главном для нее стратегическом направлении – российском.