

ОТ ТАМОЖЕННОГО К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОЮЗУ БЕЛАРУСИ, КАЗАХСТАНА И РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И КОНСТРУКТИВНОЕ ИХ РЕШЕНИЕ

М.В. Мясникович,

Премьер-министр Республики Беларусь,
доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси
zam@government.by

В статье рассмотрены и раскрыты основные принципы формирования Евразийского экономического союза: общее и особенное нового интеграционного проекта, процедуры формирования, проблемы свободного движения товаров и услуг, конкуренции и промышленной политики, создания единого рынка и валютной политики, углубление сотрудничества в социально-трудовых отношениях.

Ключевые слова: Республика Беларусь, Казахстан, Россия, Таможенный союз, Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия

ББК У9(2)80.3

На постсоветском пространстве функционируют и развиваются ряд интеграционных проектов, различающихся по глубине и модальности партнерства: Содружество Независимых Государств (далее — СНГ), Таможенный союз и Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана и России (далее — ТС/ЕЭП), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Союзное государство Беларуси и России (далее — Союзное государство). Каждое из постсоветских государств может выбрать для себя тот формат, который его устраивает. Перспективы развития интеграции в рамках ТС/ЕЭП связаны с созданием Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) с 1 января 2015 года. Это беспрецедентный по срокам и масштабам решаемых задач проект. Европе понадобилось более полувека, чтобы прийти к тому, что наши интегрирующиеся страны сделали чуть больше чем за десятилетие. Но, в отличие от Европы, у наших стран есть накопленный опыт развития в едином государстве, и сотни тысяч интеграционных связей в бизнесе, политике, науке, культуре.

Мы в Беларуси рассматриваем Союзное государство как образец для других интеграционных объединений, своеобразную «дорожную карту» построения механизмов взаимодействия братских стран. Чрезвычайную важность данного интеграционного образования неоднократно подчеркивали руководители наших государств. И даже опыт Евросоюза здесь не всегда окажется более уместным, чем наработки Союзного государства. По сути, данное образование не имеет мировых аналогов и по-своему уникально. В соответствии с Договором о создании Союзного государства Беларусь и Россия поставили перед собой задачи: создания единого экономического и таможенного пространства; обеспечения устойчивого социально-экономического развития; проведения согласованной внешней политики, политики в области обороны и социальной сфере. В идеале такой же союз, действующий как единое целое на мировом рынке и в мировой политике, предстоит создать и в ЕАЭС. Но это — очень сложная задача. Разные масштабы экономики, различные структуры производства и экспорта, во многом отличающиеся подходы к методам стимулирования экономического роста, и, наконец, не всегда совпадающие парадигмы роли государства в экономической жизни.

Логика мирового интеграционного развития показывает, при переходе от одного уровня интеграции, например, от зоны свободной торговли, к более высокому, например, к таможенному союзу, происходит передача части суверенных полномочий интегрирующихся государств на наднациональный уровень. При этом, происходит качественное изменение институциональных структур интеграции. Передача полномочий на наднациональный уровень осуществляется осознанно для достижения главной цели экономической

интеграции — повышения жизненного уровня населения через дальнейшее развитие экономик государств-участников интеграции.

Совершенно очевидно, что будущий Евразийский экономический союз является более высокой степенью интеграции по сравнению с ТС/ЕЭП. Объективно понятно, что создание нового интеграционного образования повлечет усиление роли его наднациональных органов и, в частности, Евразийской экономической комиссии. Однако, такое усиление и расширение полномочий должно быть объективно необходимым, всесторонне обоснованным, экономически целесообразным, прозрачным и транспарентным.

Эти вопросы нужно и можно решать. Чтобы некоторые из них не становились «камнем преткновения» на пути создания нового жизнеспособного интеграционного объединения на «шахматной доске» игроков мирового сообщества — действовать нужно последовательно, «step by step».

О принципах и процедурах формирования Евразийского экономического союза

Президенты Беларуси, России и Казахстана на октябрьском саммите в Минске договорились, что проект Договора о Евразийском экономическом союзе будет состоять из двух частей — институциональной и функциональной. В институциональной части проекта Договора будут определены цели и принципы создания ЕАЭС, его институты, полномочия органов ЕАЭС, иерархия актов и международная правосубъектность ЕАЭС. Функциональная часть проекта Договора будет содержать положения, обеспечивающие функционирование ЕАЭС как общего рынка трех стран, на котором будут устранены изъятия и ограничения для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Институциональная часть проекта Договора о Евразийском экономическом союзе, помимо основ создания ЕАЭС, должна также содержать «краеугольные» позиции, без наличия которых функционирование ЕАЭС будет малоэффективным. К таким позициям мы относим вопросы четкого предметного разграничения компетенции ЕАЭС и государств-членов, обязательность решений органов ЕАЭС как для самих органов ЕАЭС, так и для государств-членов, приоритет норм этого базового Договора о Евразийском экономическом союзе по отношению к международным договорам, заключаемым как в рамках Союза, так и Союзом с третьими странами.

Не менее принципиальным для нас является вопрос о приоритете договоренностей, содержащих более благоприятные условия сотрудничества, то есть более интеграционно продвинутые по сравнению с договоренностями в рамках «тройки».

Необходимо отметить и еще один, крайне важный «идеологический» момент учреждения ЕАЭС, а именно выполнение «домашнего задания», обязательств, принятых в рамках Таможенного союза. Речь идет о безусловном свободном перемещении товаров на пространстве ЕАЭС. Представляется, что свободное движение товаров с 1 января 2015 года должно стать одной из «опор», с которых будет стартовать ЕАЭС.

Необходимо также оговорить вопросы пределов полномочий наднациональных органов, выстроить четкую и понятную иерархию принимаемых актов. Все это составит «фундамент» Евразийского экономического союза. Он во многом и определит динамику и успех дальнейших действий. Первые шаги в этом направлении уже делаются. В декабре 2013 года Президенты Беларуси, России, Казахстана подписали документ, передающий ЕЭК полномочия по контролю за соблюдением единых правил конкуренции на трансграничных рынках на территориях государств-членов ТС/ЕЭП. Это дополнительный механизм создания «честной конкурентной среды» и пресечения нарушений в различных сферах деятельности субъектов хозяйствования.

Что касается регламентных вопросов, то Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК) должна выработать обязательные базовые, или, как говорят в науке фундаментальные принципы функционирования общего рынка союза без изъятий и ограничений. Для этого функциональная часть проекта Договора о Евразийском экономическом союзе содержит самостоятельные части, посвященные Таможенному союзу, Единому экономическому пространству и сотрудничеству в других областях. При этом, необходимо отметить, что сотрудничество и взаимодействие государств-членов ЕАЭС в сферах образования, здравоохранения, культуры и науки актуально для обеспечения полноценной свободы движения рабочей силы.

Работу по подготовке Договора о Евразийском экономическом союзе осложняют существующие разногласия сторон. По большинству вопросов белорусская и российская позиции совпадают. Это-факт. Вместе с тем, времени для окончательного согласования текста остается крайне мало. Как известно, к 1 мая 2014 года проект Договора о Евразийском экономическом союзе должен быть готов к подписанию. Для решения этой задачи необходима мобилизация всех сил экспертов, руководителей министерств и ведомств, правительств Беларуси, России и Казахстана.

На заседании Высшего Евразийского экономического совета 24 декабря 2013 года в г. Москве на уровне глав государств было констатируется, что институциональная часть проекта Договора о Евразийском экономическом союзе в целом согласована, за исключением отдельных позиций.

Белорусская сторона изложила свое видение имеющихся расхождений в позициях сторон по институциональной части проекта Договора, в частности:

- статус Союза;
- компетенции государств-членов Союза;
- право Союза и иерархия актов его органов;
- соотношение Договора с иными международными договорами;
- представительство сторон в руководстве департаментов ЕЭК;
- место расположения органов Союза.

Белорусская сторона выступает за четкое и предметное разграничение компетенций как самого союза, так и государств-членов, за четкое определение юридической силы и иерархии актов союза, за отражение в институциональной части проекта Договора признания национального режима в отношении торговли товарами, за равное представительство сторон в руководстве департаментов ЕЭК.

По итогам заседания Высшего Евразийского экономического совета принято Решение «О ходе работы над

проектом Договора о Евразийском экономическом союзе с учетом положений, направленных на дальнейшее развитие интеграции», которым Евразийской экономической комиссии совместно с правительствами государств — членов ТС/ЕЭП поручено продолжить работу над проектом Договора, исходя из необходимости обеспечения выполнения Решения Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 19 декабря 2012 г. № 21.

О некоторых проблемах свободного движения товаров и услуг

В условиях формирования новых интеграционных объединений, участия в ВТО России и вступления в нее Казахстана главным вопросом является повышение конкурентоспособности товаров и услуг, производимых в странах ТС/ЕЭП. Единое регулирование общих рынков товаров, услуг и факторов производства, недопущение их монополизации — вторая из имеющихся проблем, тесно связанная с первой.

Сегодня сохраняется целый ряд изъятий в отдельных секторах экономики, где национальные правила превалируют над нормами, принятыми в рамках ТС/ЕЭП, и возникают барьеры для свободного движения товаров и услуг. По предварительным данным, договорно-правовая база содержит около 800 отсылочных норм к национальным законодательствам, что выхолащивает суть соглашений по ТС/ЕЭП. К особенно сложным и важным сферам, где необходимо решить накопившиеся вопросы, следует отнести производство нефти и нефтепродуктов, алкогольной и фармацевтической продукции, грузового машиностроения, предоставление транспортных услуг и другие.

Настоящей проблемой становится практика применения нетарифных ограничений — фитосанитарных и ветеринарных норм, процедур стандартизации, лицензирования и других. В странах Союзного государства и Единого экономического пространства недопустимо сохранение различных подходов к допуску к международным перевозкам автомобильным и воздушным транспортом через квотирование их количества. Существенным препятствием является принцип «резидентства» декларантов при растаможивании товаров, не допускающий таможенное оформление резидентами и выпуск в свободное обращение товаров в других странах ТС/ЕЭП. Отмена этого принципа, в свою очередь, сдерживается различием в ставках налога на добавленную стоимость в государствах — участниках интеграционных объединений.

Таким образом, в работе интеграционных структур необходимо учитывать, что, кроме новых проблем при формировании ЕАЭС, есть еще и старые проблемы, которые должны были бы быть решены еще до создания ЕАЭС.

В вопросе ликвидации ограничений во взаимной торговле между странами ТС/ЕЭП много неопределенности, а ЕЭК пока не имеет четкой матрицы дальнейших направлений интеграции. Например, заявление руководства Российской Федерации о беспощинной торговле нефтью, нефтепродуктами и природным газом в Беларуси понимается как доступ к этим ресурсам без ограничений по количеству и целям приобретения, на недискриминационной основе.

Для Беларуси важной является тема вступления Казахстана в ВТО, но нам необходимо знать больше о результатах переговорного процесса. России этот вопрос интересен меньше, поскольку она уже член ВТО. ЕЭК, стоящая в рамках имеющейся договорной базы на страже интересов всех стран ТС/ЕЭП, должна отслеживать, участвовать, влиять на переговоры с ВТО, но, как представляется белорусской стороне, этого не делает. Особенно важно иметь согласованную позицию по уровню тарифной защиты общего рынка, в том числе по таким товарам как свинина, рыба, лекарства,

трактора, автомобили, то есть по тем позициям, которые очень чувствительны для сторон.

Что касается сферы услуг, то в странах ТС/ЕЭП она развита по-разному. Если в России услуги составляют 60 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), то в ВВП Беларуси их доля пока менее половины.

В связи с большой ролью сферы услуг, особенно транспортных, в балансировке внешней торговли Беларуси принципиальное значение для белорусских автоперевозчиков имеет свободный доступ на российский рынок транспортных услуг. В законодательстве Российской Федерации имеется ряд положений, осложняющих свободный доступ для белорусов. Данную проблему предлагается решать как на двустороннем белорусско-российском уровне, так и в рамках подготовки проекта Договора о Евразийском экономическом союзе.

Актуальным остаётся вопрос сближения и гармонизации законодательства государств-членов Таможенного союза в миграционной сфере. Необходимо продолжить работу по созданию равных прав на проживание, трудоустройство граждан наших стран, используя наработанный опыт функционирования Союзного государства.

О конкуренции и промышленной политике

Полагаю, что в разумных пределах интенсивность внутренней конкуренции должна быть снижена, особенно в борьбе за ресурсы. Необходимо объединить усилия в конкурентной борьбе с товарами третьих стран, что крайне актуально в условиях присоединения стран ТС/ЕЭП к ВТО. Сегодня, например, из-за несогласованности действий мы постепенно уступаем наш рынок грузовых автомобилей восточным и западным конкурентам. За последние пять лет белорусский «МАЗ» и российский «КАМАЗ» снизили свою долю на рынках ТС/ЕЭП с 50 до 35 процентов. В то же время, мы имеем и примеры успешных совместных действий: путем введения временной, а в ближайшей перспективе и постоянной защитной пошлины на импорт удалось отстоять позиции наших производителей зерноуборочных комбайнов и их модулей на рынках ТС/ЕЭП.

Что касается организационно-правовых форм сотрудничества, то общий рынок как главная цель ЕАЭС должен быть представлен транснациональными корпорациями стран ТС/ЕЭП, созданными, в том числе с участием промышленного и финансового капитала компаний третьих стран. Именно содействие формированию глобально-конкурентоспособного бизнеса — цель современной промышленной политики. Я лично считаю этот инструмент важнейшим.

Опыт программно-целевого управления, накопленный в Республике Беларусь, свидетельствует о нашей возможности и заинтересованности в формировании единой промышленной политики в рамках Союзного государства и ТС/ЕЭП. Да, нужно четко себе представлять, чего мы хотим от единой промышленной политики, необходимо также, чтобы наши представления совпадали с видением партнеров по интеграционным объединениям.

Евразийский экономический союз состоится как интеграционное образование только тогда, когда будут иметься мощное конкурентоспособное промышленное ядро — отрасли V-VI технологических укладов. И вся идея экономической интеграции должна быть нацелена на выращивание глобальных компаний, игроков мирового уровня. Этим руководствовалась белорусская сторона, когда предлагала рассмотреть интеграционные промышленные проекты МАЗ — КАМАЗ, Интеграл — Ростехнологии, Пеленг — Роскосмос, Гродно Азот — предприятия российского химического комплекса.

Создавать совместные корпорации, ТНК, которые, опираясь на рынок ЕЭП, смогут победить в глобальной конкуренции.

Зачем конкурировать между собой на общем рынке, создавая барьеры — нужно конкурировать на внешнем контуре, объединяя усилия. В этом суть промышленной политики: совместные компании и равные условия.

Каковы последствия отсутствия единой промышленной политики? Без совместных компаний не будет равных условий, так как узкоотраслевые интересы будут всегда входить в противоречие с задачами интеграции. Без равных условий не будет общего рынка. Поэтому предлагаю руководствоваться опытом ЕС, его рыночной экономики, и реализовать хотя бы половину тех решений в области промышленной политики, которые там приняты. И, кстати, никто не боится этих решений, и не считает их возвратом к командной или плановой экономике.

Полагаю, что основные направления согласованной промышленной политики (в первую очередь углубление промокооперации и координация национальных политик) будут закреплены в Договоре о Евразийском экономическом союзе. В настоящее время уже ведётся разработка отдельной главы проекта Договора, посвященной этим вопросам.

Также наряду с принятием модельного закона о защите конкуренции в СНГ целесообразно приступить к разработке проекта модельного закона о промышленной политике ТС/ЕЭП.

О создании единого рынка и валютной политике

Масштабные программы интеграции и модернизации производства дадут отдачу только в среднесрочной перспективе, поэтому уже сегодня целесообразно рассмотреть вопрос о придании особого статуса товарам и услугам, произведенным в странах ТС/ЕЭП, ввести понятие «товар Единого экономического пространства» и установить определяющие его критерии для равного доступа к государственным и иным закупкам.

В документах Союзного государства и ТС/ЕЭП, в том числе определяющих функции ЕЭК, проектах решений о создании ЕАЭС не нашли отражения вопросы регионального развития. В то же время существуют значительные различия в региональном развитии стран ТС/ЕЭП. Предлагается включить вопросы гармонизации экономического развития регионов в число приоритетных, что позволит стимулировать их развитие и полноценно формировать ЕАЭС.

Существует много аспектов отраслевой интеграции стран ТС/ЕЭП.

В электроэнергетике целесообразно создать общий оптовый рынок электроэнергии и мощностей. В то же время для создания равных условий хозяйствования на данном рынке необходимо установление единых цен на углеводороды и другие составляющие себестоимости услуг энергоснабжения. В перспективе целесообразно сформировать единые органы управления для функционирования и развития национальных электроэнергетических систем, а также разработать стратегию и механизмы обеспечения сотрудничества в этой сфере.

Много сделано в области формирования общего аграрного рынка, особенно в рамках Союзного государства. Ежегодно Беларусь и Россия подписывают балансы спроса и предложения по мясо-молочной продукции и сахару. Это, по сути, является процессом согласования взаимных поставок товаров по объемам. Кроме того, это своего рода аналитический материал для экономических ведомств стран для изучения спроса и предложения той либо иной продукции, который может использоваться для прогнозирования развития производственного и экспортного потенциала, оптимизации импорта. Но надо двигаться дальше, и активное содействие в этом должны оказать наднациональные органы ТС/ЕЭП. Вступление России, а затем и Казахстана

в ВТО ведет к ослаблению тарифной защиты общего рынка стран ТС/ЕЭП и определенным негативным последствиям для агропромышленного комплекса Беларуси. Рынок продовольствия открывается и начинает работать в тех же условиях, что и рынок Европейского союза. А это дополнительные требования, к которым мы должны быть готовы.

Глобальной конкурентоспособности страны ТС/ЕЭП смогут достичь, опираясь на инновационный потенциал, с помощью мощной системы исследований и разработок, сфокусированной на небольшом количестве прорывных направлений. Мы обладаем рядом необходимых для этого условий: это единство взглядов на приоритетные направления научно-технической деятельности, взаимодополняющее развитие базовых отраслей добывающей и перерабатывающей промышленности, наличие богатого опыта сотрудничества в научно-инновационной сфере в рамках научно-технических программ Союзного государства.

Необходимо сделать очередные шаги от выполнения пусть и важных, но отдельных научно-технических программ к формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства, как системного генератора нововведений и инноваций. Основные направления его формирования одобрены постановлением Совета Министров Союзного государства от 4 апреля 2006 г. № 9, однако говорить об очевидных успехах или достигнутом эффекте пока не приходится.

Ситуацию усложняет специфика бюджетного процесса, особенно с учетом сильного государственного патронажа в научной сфере. Например, формирование программ Союзного государства занимает от 2 до 5 лет. В условиях постоянно ускоряющегося инновационного процесса такое неспешное «продвижение» может стоить потери имеющегося опережающего задела, например, в области авиационно-космических технологий. Нужно ускорить принятие новых положений о совместных программах и проектах Союзного государства, выработать четкие меры ответственности чиновников — за своевременное прохождение документов, а государственных заказчиков — за достижение целей программ и эффективное использование бюджетных средств.

Среди документов, принятых в рамках ТС/ЕЭП, отсутствуют нормативные акты, регулирующие эту сферу. В первую очередь, необходимо принять соответствующие решения об участии ученых наших стран в конкурсах на выполнение национальных программ и проектов, в том числе по тематике оборонно-промышленного комплекса.

Гармонизация и унификация законодательства, регулирующего научно-техническую и инновационную деятельность, должны быть дополнены согласованием условий движения финансовых потоков, направляемых в эту сферу. Следует решить вопрос о создании единых механизмов финансирования и порядка проведения конкурсного отбора научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ.

Беларусь в рамках ЕЭП ратифицировала Соглашение о государственных закупках и реализовала его положения в соответствующем законе, тем самым открыв свой рынок научно-технических услуг. Вместе с тем, принятый в России Федеральный закон о контрактной системе в сфере государственных закупок содержит ряд норм, которые ограничивают участие в них нерезидентов, в том числе и белорусских организаций. Ограничивает такое участие и механизм финансирования научно-технической деятельности через федеральные и краевые фонды посредством грантов, субсидий и иных форм поддержки науки. Предлагается создать рабочую группу по данной проблеме для внесения предложений в ЕЭК либо заключения соответствующего международного договора.

Сегодня, когда развитие экономики многих стран неустойчиво, от правительств и науки ожидают рекомендаций и прорывных проектов. Для этого необходимо создавать научно-технические и научно-образовательные центры. Странам с небольшой экономикой сделать это самостоятельно сложно, а в рамках интеграционных объединений — реально. Должны учитываться и перспективы распространения опыта Союзного государства и ТС/ЕЭП с тем, чтобы для новых участников, например, Армении, Кыргызстана, Украины, процедуры и функциональные особенности науки, образования и производства были максимально прозрачны и открыты для интеграции, давали значительный позитивный эффект.

Сегодня Таможенному — а завтра и Евразийскому союзу — тесно в рамках трех стран, поэтому актуальными являются предложения о создании зон свободной торговли с другими международными альянсами. Например, АСЕАН — огромный растущий и платежеспособный рынок с населением 500 млн человек, к которому проявляет большой интерес Европейский союз, США, Китай. Переговоры по вопросам сотрудничества с правительствами таких стран АСЕАН, как Вьетнам, Камбоджа, Лаос, свидетельствуют об их желании работать с нами. Поэтому инициированный белорусской стороной процесс подготовки соответствующих соглашений, который ведет ЕЭК, надо форсировать, иначе может быть поздно.

Что касается других стран СНГ, то ТС/ЕЭП и ЕАЭС должны демонстрировать привлекательность для них этих интеграционных образований, необходимо приближать к себе эти страны и экономически, и политически. Главные критерии здесь — рост благосостояния граждан и повышение уровня политической и экономической безопасности стран, вступающих в интеграционное объединение. Полагаю, что принятые в отношении Украины и Кыргызстана решения об углублении их взаимодействия с ЕЭК являются правильными и своевременными.

Валютная политика. В идеале принципиальный подход понятен — общий рынок должен иметь общую валюту. Поэтому большой комплекс вопросов касается валютной интеграции стран ТС/ЕЭП, вершиной которой в перспективе может стать введение единой валюты ЕАЭС.

В 2005 году в рамках Союзного государства Беларусь и Россия очень близко подошли к реализации валютного союза, но эта работа не была завершена в силу разногласий по вопросу единого эмиссионного центра.

Сегодня у стран ТС/ЕЭП нет согласованной позиции о целесообразности введения единой валюты. Главным препятствием для положительного решения этого вопроса является отсутствие необходимого уровня макроэкономической гармонизации. К тому же долговой кризис в еврозоне убедительно продемонстрировал, к каким серьезным потрясениям может привести поспешность в этой сфере.

Поэтому на текущем этапе необходимо создать соответствующие условия, определенные базовым пакетом соглашений по формированию ЕЭП. В частности, должны быть определены критерии и показатели готовности каждой из стран к валютному союзу, приняты меры по достижению полной унификации в части конвертируемости национальных валют по текущим и капитальным операциям платежного баланса, валютного регулирования и контроля. Наконец, требуется разработка детального плана движения к валютному союзу.

Об углублении сотрудничества в социально-трудовых отношениях

В сфере социально-трудовых отношений в рамках ТС/ЕЭП пока не достигнута полная унификация по отдельным вопросам социальных прав и гарантий. Даже в Союзном государстве граждане Беларуси и России на территории «союзника» по-прежнему имеют статус иностранных граждан. Вместе с тем, вопрос обеспечения равных прав граждан в социальной

